

## Économie rurale

Agricultures, alimentations, territoires

361 | septembre-octobre Varia

## Politique d'accueil de nouvelles populations dans le Massif central et dynamisation des territoires. Une évaluation quantitative et qualitative

Place Based Attractivity Policy in the French Massif central: Results from a Quantitative and qualitative assessment

Nadine Turpin, Salima Bouayad Agha, Lionel Védrine, Éric Perret, Dominique vollet et Marie-Anne Lenain



#### Édition électronique

URL: http://journals.openedition.org/economierurale/5301

DOI: 10.4000/economierurale.5301

ISSN: 2105-2581

#### Éditeur

Société Française d'Économie Rurale (SFER)

#### Édition imprimée

Date de publication : 15 octobre 2017

Pagination: 23-48 ISSN: 0013-0559

### Référence électronique

Nadine Turpin, Salima Bouayad Agha, Lionel Védrine, Éric Perret, Dominique vollet et Marie-Anne Lenain, « Politique d'accueil de nouvelles populations dans le Massif central et dynamisation des territoires. Une évaluation quantitative et qualitative », Économie rurale [En ligne], 361 | septembre-octobre, mis en ligne le 15 octobre 2019, consulté le 08 janvier 2020. URL: http://journals.openedition.org/economierurale/5301; DOI: 10.4000/economierurale.5301

© Tous droits réservés

# Politique d'accueil de nouvelles populations dans le Massif central et dynamisation des territoires

# Une évaluation quantitative et qualitative

Nadine TURPIN ● Université Clermont Auvergne, AgroParisTech, Inra, Irstea, VetAgro Sup, Territoires, F-63000 Clermont-Ferrand, France

nadine.turpin@outlook.fr

Salima BOUAYAD AGHA • CREST and GAINS-TEPP, Le Mans Université

salima.bouayad-agha@univ-lemans.fr

Lionel VÉDRINE ● CESAER, AgroSup Dijon, INRA, Université de Bourgogne Franche-Comté. lionel.vedrine@inra.fr

Éric PERRET ● Université Clermont Auvergne, AgroParisTech, Inra, Irstea, VetAgro Sup, Territoires, 63000 Clermont-Ferrand, France.

eric.perret@irstea.fr

**Dominique VOLLET** ● Université Clermont Auvergne, AgroParisTech, Inra, Irstea, VetAgro Sup, Territoires, 63000 Clermont-Ferrand, France

dominique.vollet@irstea.fr

*Marie-Anne LENAIN* • Chercheur associée à l'UMR Territoires, Aubiere ma.lenain@crefadauvergne.org

Cet article montre que la politique d'accueil de nouvelles populations dans le Massif central modifie la dynamique démographique et favorise la création d'entreprises, mais sur une partie du territoire seulement. L'analyse repose sur la combinaison de deux méthodes d'évaluation d'impact, l'une au niveau agrégé à l'échelle des départements et l'autre à l'échelle communale. Ces mesures sont enrichies par une approche qualitative sur quelques territoires. La combinaison des méthodes et des échelles d'analyse, qui permet de minimiser les biais de mesure en présence d'effets spatiaux, s'avère pertinente pour analyser une politique qui mobilise plusieurs sources de financement à différentes échelles géographiques.

MOTS-CLÉS: politique régionale européenne, montagne, attractivité, évaluation d'impact

# Place Based Attractivity Policy in the French Massif central: Results from a Quantitative and qualitative assessment

This paper shows that the interregional hosting policy in the Massif central (France) does modify the demographic pattern and favours business creation, but on some parts of the area only. The assessment is based on the combination of two impact analysis, one performed at the aggregated departmental level, and the other at the municipality level. The econometric results are completed by a qualitative approach on a small sample of local territories. The combination of analysis methods and scales enables us to minimise biases due to spatial spillovers and shows relevant to asses a local policy which mobilise several funding schemes at different geographical scales. (JEL: J11, J68, H11, H42, Q26, R12, R53, R58).

**KEYWORDS:** european regional policy, mountain, attractiveness, impact analysis

es politiques régionales, qui portent sur le développement, la santé, l'éducation ou l'environnement, mobilisent des efforts considérables. L'évaluation de ces politiques permet de juger de leur efficacité, de leur pertinence et de leur cohérence; elle permet également d'orienter la conception des actions futures et constitue une pierre angulaire de l'adaptation des politiques à l'évolution du contexte dans lequel elles sont élaborées.

Par leur nature même, les politiques régionales sont difficiles à évaluer. En effet, elles mobilisent plusieurs sources de financement, chacune ayant ses règles propres. Elles sont construites pour agir à plusieurs échelles géographiques imbriquées, mobilisent autant que faire se peut des effets de levier d'un composant à l'autre, et allouent des fonds à des actions ciblées; l'évaluateur doit donc faire face à des effets spatiaux, à l'attribution non aléatoire des dotations, à l'interdépendance de plusieurs dispositifs, à un nombre restreint d'unités de comparaison.

Cet article vise à mesurer l'efficacité d'une telle politique, laissant volontairement de côté les analyses de cohérence et de pertinence. Nous appliquons notre analyse à la politique interrégionale d'accueil du Massif central, qui vise à attirer entreprises et nouvelles populations en créant les conditions de leur installation. Nous mesurons l'effet de cette politique sur l'accroissement de population en combinant les méthodes de mesure à plusieurs échelles géographiques.

Il existe de très nombreuses méthodes de mesure de l'efficacité d'une politique (voir Nijkamp et Poot, 2012 pour une revue de la littérature). Les méthodes quantitatives d'évaluation d'impact se développent rapidement ces dernières années; en France, les analyses ont surtout porté sur les politiques d'exonération fiscale dans les zones de revitalisation rurale, et montrent des effets faibles (Lourenceau.

2010; Behaghel et al., 2015), voire non significatifs une fois tenu compte des interactions spatiales (Ba et Baumont, 2015). Les évaluations d'impact sont encore peu appropriées par les décideurs élaborant des politiques régionales (Pienkowski et Berkowitz, 2015: Navet, 2015). Pourtant, depuis une dizaine d'années, évaluations d'impact et méthodes qualitatives sont de plus en plus souvent associées (Linkov et al., 2009). Ces approches reposent sur des paradigmes très différents, les premières s'attachant aux relations de cause à effet, les secondes se focalisant sur la perception de la politique par quelques décideurs et bénéficiaires (Venkatesh et al., 2013). L'utilisation de méthodes qualitatives peut aider à comprendre pourquoi les effets d'une politique varient selon les populations cibles, l'histoire des territoires sur lesquels elle s'applique. Elle permet parfois d'identifier des indicateurs supplémentaires pour l'évaluation d'impact en mettant en lumière les leviers que les acteurs tentent effectivement de mobiliser.

L'évaluation d'impact mesure les relations de cause à effet d'une politique sur un certain nombre de grandeurs observables. Nous nous plaçons pour cela dans le cadre du modèle de Rubin (2005), modèle dans lequel on suppose l'existence de deux variables latentes de résultat selon que les unités considérées (individus, ménages, régions, etc.) bénéficient ou non du dispositif dont on veut évaluer l'effet. Ces variables sont dites latentes car elles ne peuvent être observées simultanément pour une même unité. L'effet causal du dispositif est défini pour chaque unité par la différence entre ce que serait sa situation si elle bénéficiait du dispositif et ce qu'elle serait si elle n'en bénéficiait pas.

Nos unités sont d'une part les départements du Massif et d'autre part les communes. Le résultat attendu de la politique d'accueil est une augmentation de la population dans ces territoires. La variation de population dans les unités qui bénéficient de la politique ne pouvant être directement attribuée à cette dernière, on va chercher des unités similaires mais non bénéficiaires. Ce groupe, dit de contrôle, sert à identifier un contrefactuel à chacune des unités analysées et l'effet de la politique est mesuré par différence de résultat entre l'unité bénéficiaire et son contrefactuel.

Pour la politique d'accueil dans le Massif central, la construction de ce groupe de contrôle doit tenir compte de trois éléments importants :

- Les actions financées n'ont pas forcément un impact précisément localisable, par manque d'information sur leur localisation (aide à des associations par exemple, dont le rayonnement est étendu), mais surtout en raison du caractère interrégional des actions aidées.
- Les actions menées dans une commune peuvent avoir des répercussions sur les communes voisines, et les externalités spatiales peuvent compliquer la mesure de l'effet propre.
- La politique d'accueil n'a pas un objectif unique: attirer des habitants (qui serait un résultat observable), mais cherche à modifier les déterminants à long terme de l'attractivité (ce qui est plus difficile à mesurer, d'autant qu'à un instant donné l'évolution des dynamiques démographiques n'est pas identique).

Nous avons donc choisi une approche à deux niveaux (agrégé et local) et retenu, parmi les méthodes existantes, la méthode du contrôle synthétique (Percoco, 2014) au niveau départemental, et l'appariement sur données observables au niveau communal. La combinaison de méthodes apporte des éléments non pris en compte par chacune utilisée seule, et accroît à la fois la validité du contrefactuel et la portée des conclusions que l'on peut tirer des mesures effectuées.

Une analyse qualitative vient compléter les résultats de l'analyse quantitative en apportant des éléments de réponses aux interrogations issues de cette dernière : quels sont les résultats effectivement utilisés comme leviers par les décideurs? Peut-on détecter dans les perceptions des acteurs d'autres leviers mobilisés, dont la prise en compte dans les données pourrait en retour être utile pour affiner les mesures d'impact ? Peut-on qualifier des éléments spécifiques aux territoires bénéficiaires qui rendraient la mesure particulièrement malaisée ? Quelle importance accordent les acteurs à l'histoire passée d'un territoire?

L'approche qualitative se réfère à la géographie sociale et à l'économie institutionnelle. Nous analysons les coordinations institutionnelles entre le nouvel arrivé, les acteurs de l'accueil et le territoire d'implantation (Verbeck *et al.*, 2011), plus particulièrement les actifs mobilisés par le nouvel arrivé et le capital social créé lors de son arrivée. Nous cherchons ainsi à apprécier si l'accueil se traduit par l'ancrage de nouveaux arrivés sur le territoire ou si les migrations se font plus par effet d'aubaine, en examinant les interactions :

- entre le nouvel arrivé et les réseaux qu'il constitue localement (notamment de l'accompagnement): si l'implantation d'un nouveau ménage s'accompagne de formes spécifiques de capital social (Forsé, 2000), ce ménage aura plus tendance à s'ancrer dans le territoire, limitant ainsi les effets d'aubaine:
- entre le nouvel arrivé et le territoire rural : l'hypothèse communément admise est que si le projet peut s'appuyer sur des actifs très spécifiques, souvent liés à des proximités organisationnelles (Pecqueur, 2000), son ancrage sera plus pérenne.

L'évaluation d'impact au niveau des départements montre un effet significatif

de la politique sur le solde migratoire apparent dans deux départements. Les résultats mettent en outre en évidence que cette politique peut nécessiter quelques années avant d'avoir un effet d'importance. Avec une profondeur temporelle de trois années seulement après la mise en place de la politique, l'évaluation d'impact au niveau des communes n'indique pas d'effet significatif sur le solde migratoire. Un focus sur les communes du Limousin, où la politique est un peu plus ancienne, permet par contre de pallier certaines imprécisions liées aux données et montre un accroissement significatif du solde migratoire dans les communes bénéficiaires de cette région. L'analyse qualitative confirme l'importance de l'historique des politiques sur les territoires.

L'article est organisé de la manière suivante : la politique est présentée en section 2, avec ses spécificités, son originalité et les questions méthodologiques que ces dernières posent à l'évaluateur. Les sections 3 et 4 présentent l'évaluation d'impact au niveau des départements et des communes. La section 5 est dédiée à l'analyse qualitative. La section 6, enfin, discute l'intérêt d'utiliser plusieurs méthodes complémentaires pour aboutir à une évaluation de cette politique régionale.

## L'accueil en Massif central, une politique originale

# 1. Dynamiques migratoires en Massif central

Le Massif central est le plus grand des six massifs reconnus par la Loi Montagne de 1985. Il s'étend sur six régions (NUTS2) et 22 départements (NUTS3). Le Massif central dispose d'atouts indéniables pour attirer de nouvelles populations. Ses paysages de moyenne montagne sont associés à des aménités naturelles, biodiversité, bonne qualité de l'air et de

l'eau, qui constituent autant d'avantages (Rodríguez-Pose et Ketterer, 2012), Dans le domaine des emplois et services qu'un candidat à l'immigration peut chercher (Zimmermann, 2005), le Massif central dispose de trois zones urbaines de plus de 250 000 habitants, avec des aéroports et un large choix de liaisons avec l'Europe. autant d'éléments reconnus comme facteurs d'attractivité en zone rurale (Rasker et al., 2009). Enfin, Van Berkel et Verburg (2011) ont mis en avant le Massif central comme l'une des régions en Europe disposant des plus grandes capacités à associer ses différents atouts pour son développement.

Malgré ces atouts, l'inversion de tendance migratoire qui affecte toutes les zones rurales depuis les années 2000 est, dans le Massif central, plus faible que dans les autres zones rurales françaises (0,4 % contre 0,7 %, INSEE Auvergne, 2011), ce qui préoccupe les décideurs publics du Massif. En 2008, le Massif central avait une population de 3,8 millions d'habitants, avec une densité moyenne de 44 habitants/km², moitié moins que dans le reste de la France.

#### 2. Une politique interrégionale

Cette évolution démographique préoccupante a été à l'origine d'une politique spécifique d'accueil de nouvelles populations. Cette politique s'inscrit dans le cadre de la Loi Montagne de 1985, qui permet d'établir des documents de programmation s'étendant au-delà des frontières administratives des régions. La politique d'accueil est en partie financée par le Feder¹. Elle est novatrice, car, au contraire de politiques sectorielles et plus traditionnelles pour compenser les handicaps des exploitations agricoles des zones défavorisées

<sup>1.</sup> Feder : Fonds européen de développement régional.

(ICHN<sup>2</sup>), ou revitaliser les Zones rurales à faible densité de population (ZRR<sup>3</sup>), elle concerne toutes les populations (agriculteurs, artisans, services, etc.) sans spécificité particulière.

Cette politique a pour particularité d'encourager les actions à dimension interrégionale, ainsi que les projets expérimentaux dont l'ambition affiche la volonté d'échanger ou de transférer des méthodes, outils, « bonnes pratiques » ou expériences d'une partie du Massif à l'autre. Elle se décline en deux axes :

- soutenir la structuration et la promotion de l'offre d'accueil (structure et qualification de l'offre, promotion des offres d'implantation et aide à l'installation et à la reprise);
- soutenir le maintien et le développement des services aux habitants et aux entreprises, en développant la veille et l'évaluation, en faisant connaître en France et à l'étranger les offres de services, en expérimentant des actions plurirégionales sur des politiques innovantes (habitat, accès au foncier).

Enfin, elle agit en synergie avec deux autres politiques interrégionales, l'une visant à créer des richesses à partir des ressources spécifiques du Massif (bois, agroalimentaire de qualité), et l'autre à améliorer l'accessibilité des territoires (physique et numérique).

Outre l'innovation de gouvernance, la politique d'accueil s'appuie sur une conception à plusieurs niveaux imbriqués. Le niveau interrégional est coordonné par le préfet de région et le commissaire de Massif: il repose sur une prospection de porteurs de proiets potentiels, et une coordination des actions des différentes régions. Le niveau local s'appuie sur la mise en place de pôles chargés d'accompagner les candidats à l'installation; des projets ponctuels visant à réduire les coûts inhérents à l'installation d'entreprises ou de particuliers sont également financés, et sont choisis conjointement par les préfectures de région et les Conseils régionaux, parmi les projets proposés. Finalement, l'effet recherché est la coopération intra-massif, l'amélioration des services aux habitants et l'attraction de travailleurs qualifiés et d'entreprises pour créer des emplois futurs.

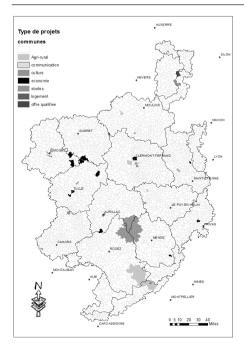
Les actions soutenues ont évolué dans le temps. Mise en place depuis 2003 dans la région Limousin avec des aides à l'installation d'entreprises, la politique s'est ensuite déployée sur tout le Massif à partir de 2007 avec la signature de la convention interrégionale du Massif central. Les projets sont retenus sur des appels d'offres d'accueil qualifié. Les bénéficiaires finaux sont des collectivités territoriales, des associations, des entreprises, et les échelles d'action des différents projets s'interpénètrent, allant de la commune au massif entier (figure 1), sur des projets visant à développer l'implantation et la reprise d'entreprises, l'accompagnement de l'accueil des migrants, l'accueil des femmes entrepreneurs, la mutualisation des moyens, la mise en réseau des acteurs, etc.

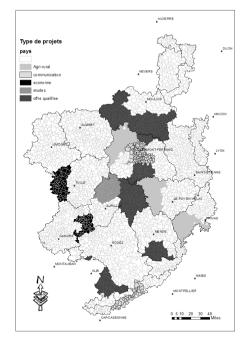
L'élaboration à plusieurs niveaux imbriqués, la multiplicité des types de porteurs de projet, l'évolution dans le temps des projets soutenus, interrogent la capacité d'un évaluateur à pouvoir estimer correctement l'impact de cette politique sur les flux migratoires. Cette interrogation est la principale raison de notre choix de cette politique comme exemple d'application.

<sup>2.</sup> ICHN: Indemnité compensatoire de handicap naturel, versée, dans le cadre du deuxième pilier de la PAC, aux agriculteurs dont le siège d'exploitation est situé dans une commune classée en zone de montagne ou défavorisée.

<sup>3.</sup> Créées par la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, les Zones de revitalisation rurale (ZRR) regroupent des territoires ruraux qui rencontrent des difficultés particulières : faible densité démographique, handicap structurel sur le plan socio-économique.

Figure 1. Localisation des projets





Note : à gauche portés par des communes, à droite portés par des pays.

Source : les auteurs.

# Analyse par contrôle synthétique à l'échelle du département

#### 1. Principe

Évaluer l'impact de la politique sur chacun des départements concernés par celle-ci permet d'identifier l'effet agrégé que cette politique peut avoir, tout en envisageant des effets potentiels contrastés. En revanche, à cette échelle, la construction du contrefactuel repose sur un nombre d'unités restreint (la taille du Massif central limite le nombre de départements non bénéficiaires). La méthode des contrôles synthétiques (Abadie et Gardeazabal, 2003; Abadie et al., 2010, 2015) est adaptée à cette évaluation sur données agrégées.

La méthode consiste à établir pour chaque unité bénéficiaire (ici chacun des 11 départements totalement inclus dans le Massif central) une unité dite synthétique, construite comme une moyenne pondérée des unités non bénéficiaires. La pondération permet à l'unité synthétique d'être similaire à l'unité bénéficiaire en termes de variable de résultat (ici le solde migratoire) avant la mise en place de la politique et de valeur des variables explicatives à toutes les dates. L'effet de la politique est alors mesuré en considérant l'écart entre l'unité bénéficiaire et l'unité synthétique une fois la politique en place.

Formellement, nous nous intéressons aux valeurs de la variable de résultat sur T périodes pour K+1 unités, la première seule bénéficiant de la politique mise en œuvre à la date  $T_0$ . Si l'on note  $Z_i = (Y_{i1}, ..., Y_{iT0-1}, X_{i1}, ..., X_{iT})'$  l'ensemble des valeurs de la variable de résultat (Y) avant la mise en place de la politique et des valeurs des variables explicatives<sup>4</sup> (X) à toutes les

<sup>4.</sup> Variables expliquant principalement la variable de résultat.

dates<sup>5</sup>, la méthode appliquée à une unité traitée *i* consiste à résoudre le programme de minimisation suivant :

$$min_{w_j} \sum_j (w_j Z_j - Z_i)'W \sum_j (w_j Z_j - Z_i)$$

Nous obtenons ainsi un jeu de poids  $w_j^*$  qui, une fois appliqués aux unités non bénéficiaires, construisent une unité synthétique vérifiant les propriétés énoncées ci-dessus. Ces poids apportent des indications sur l'importance relative des unités de contrôle composant l'unité synthétique et sur les caractéristiques observables qui contribuent le plus à la construction de l'unité de contrôle synthétique.

La représentation graphique de l'écart entre l'unité traitée et son contrefactuel synthétique permet d'appréhender la pertinence, pour l'analyse, de l'unité de contrôle ainsi reconstituée : cet écart doit être significativement nul avant l'année de mise en place de la politique. Dans ce cas, un écart positif après cette date est considéré comme une mesure de l'effet de la politique. Nous pouvons également tester la robustesse de l'effet en vérifiant itérativement que les résultats obtenus sont robustes à l'omission d'une des unités non bénéficiaires (on se restreint aux unités qui sont affectées des poids les plus élevés dans la construction de l'unité synthétique). Enfin, une expérience placebo dans l'espace permet de tester la nullité de l'effet mesuré. Cela consiste à appliquer la méthode du contrôle synthétique à chacune des unités du groupe de contrôle, en faisant « comme si » elles avaient pu bénéficier de la politique. Dans le cas où ces effets simulés de la politique pour toutes les unités non bénéficiaires sont inférieurs à celui mesuré pour l'unité qui en bénéficie, nous considérerons que celui-ci est significativement non nul. Ce test est mené en étudiant toutes les unités du groupe de contrôle même si les graphiques permettant d'en visualiser les résultats se limitent comme précédemment aux unités qui composent l'unité synthétique avec les pondérations les plus importantes. Selon le même principe, une expérience placebo dans le temps peut être menée en modifiant la date de la mise en place de la politique afin de reconstituer une distribution des effets.

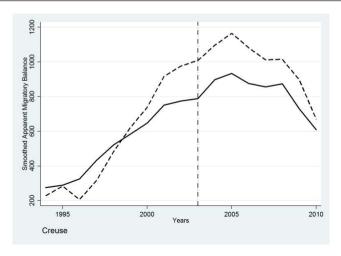
#### 2. Données mobilisées

À partir de données issues de l'Institut national français de la statistique et des études économiques (Insee) et de Cambridge Econometrics (http://www. camecon.com), nous avons constitué une base de données départementale de 1990 à 2010 (dernières données disponibles au moment de l'étude). Débuter en 1990 permet de disposer de suffisamment d'observations avant la mise en place de la politique d'accueil. Celle-ci vise à attirer de nouvelles populations, et à les inciter à rester dans le Massif central, aussi notre variable de résultat est le solde migratoire apparent lissé par moyenne mobile. Le solde apparent mesure la différence entre le nombre de personnes entrées sur un territoire donné et le nombre de personnes qui en sont sorties, au cours de la période considérée. Il est calculé par différence entre la variation totale de la population au cours de la période analysée et le solde naturel. Il a été lissé pour tenir compte des fluctuations importantes que connaissent les variables entrant dans sa composition

Comme variables explicatives, nous avons retenu les caractéristiques observables des départements disponibles sur séries longues. Nous avons ainsi retenu la valeur ajoutée par tête et le taux d'emploi, qui sont considérés comme les principaux déterminants des migrations dans la littérature. La part de l'agriculture dans la valeur ajoutée totale représente une mesure

<sup>5.</sup> Il peut s'agir de dates clés pour certaines variables. L'essentiel est de noter que ces variables sont envisagées pour des dates pouvant se situer avant et après T<sub>o</sub>.

Figure 2. Différence de solde migratoire entre la Creuse et son contrefactuel synthétique



Note: Creuse (—): contrefactuel synthétique (---)

Source : les auteurs.

approchée des caractéristiques rurales d'un département, l'étude des migrations interrégionales en France suggérant que les zones rurales sont plus attrayantes (Baccaïni, 2007). Comme la décision de migrer diminue avec l'âge dans toute l'Europe (Zimmermann, 2005), et parce que la structure démographique d'un territoire peut conditionner l'attractivité relative des régions (Rodriguez-Pose et Ketterer, 2012), nous avons décrit cette structure démographique par la variation de la population de moins de 40 ans et la proportion de personnes âgées de plus de 75 ans. Enfin, les soldes migratoires mesurés lors des recensements de 1999 et 2006 apportent une information plus précise des mouvements migratoires passés.

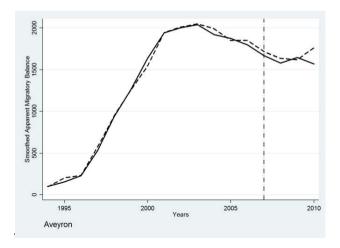
#### 3. Application aux politiques d'accueil

Un département de contrôle synthétique a été construit pour chacun des onze départements totalement inclus dans le Massif central à partir d'un groupe de contrôle formé de tous les départements métropolitains à l'exception des départements du Massif central<sup>6</sup> (voir Bouayad Agha *et al.*, 2015 pour les détails).

Les résultats sont très différents selon les départements bénéficiaires : pour certains, il n'est pas possible de trouver une unité de contrôle synthétique satisfaisante (i.e. dont les caractéristiques et les valeurs de la variable de résultat seraient similaires au département traité avant To, et de ce fait aucune conclusion ne peut être formulée (figure 2, exemple de la Creuse); pour d'autres, si l'unité synthétique est satisfaisante (figure 3a, exemple de l'Aveyron), l'effet mesuré ne se distingue pas des expériences de placebo. Dans ce cas, il est impossible d'attribuer à la politique les variations de solde apparent (figure 3b, exemple de l'Aveyron); pour d'autres enfin, un effet significatif peut être mesuré (figures 4a et 4b, exemple de la Haute-Vienne). Ces résultats sont décrits dans le tableau 1.

Ne sont donc pas considérés dans ce groupe les départements ayant bénéficié de la politique, qu'ils soient totalement ou partiellement inclus dans le Massif central.

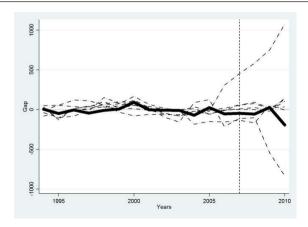
Figure 3a. Différence de solde migratoire entre l'Aveyron et son contrefactuel synthétique



Note: Aveyron (—); contrefactuel synthétique (---)

Source : les auteurs.

Figure 3b. Expérience placebo en Aveyron (non significatif)



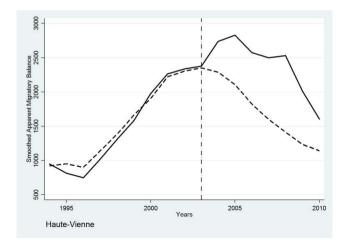
Notes : (--) écart de la variable de résultat entre unité non bénéficiaire considérée comme bénéficiaire (placebo) et unité de contrôle synthétique ; (—) écart de la variable de résultat entre unité bénéficiaire et unité de contrôle synthétique

Source : les auteurs.

Les tests de robustesse et tests placebo permettent de conclure à un effet significatif de la politique sur le solde migratoire dans deux départements seulement (Loire et Haute-Vienne). Une analyse plus détaillée des situations de ces départements montre que la politique d'accueil

vient y renforcer une dynamique démographique favorable et met du temps avant d'avoir des résultats visibles (la politique est implémentée en 2003 dans la Haute-Vienne mais l'effet mesuré ne devient vraiment important qu'à partir de 2006). Il est également possible de mesurer la

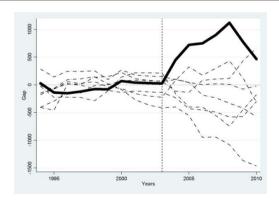
Figure 4a. Différence de solde migratoire entre la Haute-Vienne et son contrefactuel synthétique



Note: Haute-Vienne (—); contrefactuel synthétique (---)

Source : les auteurs.

Figure 4b. Expérience placebo en Haute-Vienne (significatif)



Notes : (---) écart de la variable de résultat entre unité non bénéficiaire considérée comme bénéficiaire (placebo) et unité de contrôle synthétique ; (—) écart de la variable de résultat entre unité bénéficiaire et unité de contrôle synthétique

Source : les auteurs.

Tableau 1. Estimation d'un effet par contrôle synthétique

Qualité du contrefactuel	Effet apparent	Effet distinct d'un effet placebo	Départements
Mauvaise	Non estimable		Creuse, Haute-Loire, Lot, Lozère
	Non	-	Aveyron, Cantal, Corrèze, Puy-de-Dôme
Bonne	Oui	Non	Allier
	Oui	Oui	Loire, Haute-Vienne

Source : adapté d'après Bouayad Agha et al. (2015).

contribution de la politique par l'écart de solde migratoire apparent entre le département bénéficiaire et son contrefactuel synthétique. Selon ces calculs, la politique accroît en moyenne le solde migratoire de 40,6 % dans la Haute-Vienne, et a eu pour principal effet de contenir la dégradation de ce solde dans le département de la Loire

L'analyse au niveau départemental nous amène à nous interroger sur les raisons pour lesquelles nous ne trouvons pas de contrefactuel satisfaisant pour la Creuse, la Haute-Loire, le Lot ou la Lozère. De fait, ces départements ont des populations âgées, de très basses densités de population, une industrialisation et une productivité faibles, qui se retrouvent rarement combinées dans d'autres départements. Ces spécificités sont telles qu'il n'existe pas de départements non bénéficiaires qui s'en rapprochent et questionnent l'opportunité que dans le futur les politiques élaborées soient mieux adaptées à leurs dotations et évolutions démographiques.

En conclusion, la méthode de contrôle synthétique à l'échelle départementale permet de montrer un effet significatif de la politique sur le solde migratoire apparent de deux départements, la Haute-Vienne et la Loire, que celle-ci permette de renforcer les migrations entrantes ou de contenir celles sortantes. Les résultats mettent en outre en évidence que cette politique peut nécessiter quelques années pour qu'un effet soit décelable. La méthode pose enfin des questions sur les spécificités de certains territoires, qui rendent la mesure de l'impact difficile, voire impossible.

#### Mesures à l'échelle de la commune

L'analyse à l'échelle communale vient compléter celle sur les départements, en se concentrant sur les effets plus localisés de la politique, pris dans un contexte où cette dernière agit également à un niveau agrégé.

#### 1. Méthode

Lorsqu'on peut observer les caractéristiques des unités bénéficiaires, l'appariement sur caractéristiques observables (Rubin, 1977) est la méthode la plus adaptée. Le matching consiste à associer chaque unité (ici les communes) bénéficiaire à une unité qui ne l'est pas et dont les caractéristiques observables, X, sont identiques. Il s'agit ainsi de se rapprocher d'une expérience contrôlée en faisant en sorte que le groupe de contrôle soit le plus semblable possible au groupe des bénéficiaires en termes de distribution des variables qui affectent la probabilité de bénéficier de la politique. L'identification de l'effet causal de la politique sur les unités bénéficiaires repose sur l'hypothèse que leur sélection est indépendante des résultats potentiels, conditionnellement aux variables de contrôle (hypothèse d'indépendance conditionnelle):  $Y_i^0 \perp D_i \mid X_i$ 

Dans notre cas, cela revient à supposer que la sélection des communes pour recevoir une subvention liée à la politique d'accueil se fait sur la seule base des caractéristiques observables (variables dites de contrôle). Notre choix d'un contrefactuel pour chaque bénéficiaire s'appuie sur le score de propension  $p(X_i)$  (Rosenbaum et Rubin, 1983). Il s'agit d'une méthode en deux étapes où nous estimons d'abord (à l'aide d'une régression logistique) la probabilité de bénéficier de la politique pour l'ensemble de l'échantillon, avant d'apparier les unités sur la base de cette probabilité (score de propension). Nous réduisons ainsi l'appariement à la dimension la plus pertinente pour traiter du biais de sélection, i.e. la dimension de la participation à la politique. Si l'hypothèse d'indépendance conditionnelle est vérifiée pour les variables de contrôle, alors les résultats potentiels sont également indépendants de la participation à la politique, conditionnellement au score de propension (Rosembaum et Rubin, 1983):

$$Y_i^0 \perp D_i \mid p(X_i)$$

En revanche, le score de propension estimé doit capter les différences de caractéristiques observables entre les communes bénéficiaires et non bénéficiaires (hypothèse d'équilibre des caractéristiques par le score de propension). Pour que l'appariement soit de bonne qualité, il faut également qu'une majorité des communes bénéficiaires partagent des caractéristiques similaires à celles des communes du groupe de contrôle (hypothèse du support commun):

$$0 < P(D_i = 1 \mid X_i) < 1$$

Pour restreindre notre échantillon au support commun, nous utilisons la méthode du « min/max » qui consiste à écarter les communes bénéficiaires dont le score de propension est supérieur au score maximum observé pour les communes non bénéficiaires (Dehejia et Whaba, 1999).

Nous utilisons trois métriques différentes pour l'appariement. La première, la plus courante, consiste à apparier chaque commune bénéficiaire avec la commune du groupe de contrôle dont le score de propension est le plus proche (nearest neighbor matching). La seconde complète la mesure par un calibrage (caliper matching), la différence entre le score du traité et celui du non traité ne doit pas dépasser un seuil donné (nous avons retenu 0.01). Enfin, l'appariement à noyau (kernel matching) repose sur toutes les communes du groupe de contrôle, leur poids étant fonction de la distance qui les sépare de la commune bénéficiaire. L'effet estimé est égal à la moyenne des différences entre les résultats observés pour chaque commune bénéficiaire et la commune (les communes) avec laquelle (lesquelles) elle est appariée.

Par ailleurs, les actions localisées dans certaines communes peuvent affecter les dynamiques d'attractivité de leurs voisines. Elles peuvent provoquer une externalité négative en intensifiant les flux en provenance de ces communes ou en « détournant » des flux, ou elles peuvent bénéficier à leurs voisines, qui profiteront de « trop-plein » de migrants attirés par les communes bénéficiaires. Dans les deux cas (hypothèse « SUTVA<sup>7</sup> » non vérifiée), il y a un risque de surestimation (sous-estimation) si l'externalité du traitement est négative (positive). Afin de réduire ce biais de localisation, nous restreignons le groupe de contrôle aux communes non bénéficiaires de la politique qui se situent dans un rayon de plus de 15 km d'une commune bénéficiaire

Enfin, nous estimons un effet de diffusion spatiale de la politique en procédant à un appariement sur le score de propension en élargissant le groupe des unités bénéficiaires aux communes situées à proximité (respectivement à moins de 10 et de 15 km) tandis que le groupe de contrôle est constitué des communes non bénéficiaires situées à plus de 15 km d'une commune bénéficiaire.

#### 2. Données mobilisées

Deux dispositifs sont considérés pour évaluer l'effet de la politique sur l'attractivité résidentielle et économique : la politique mise en place à l'échelle du Massif central à partir de 2007 et la politique d'aide à l'installation d'entreprise mise en place par le Conseil régional du Limousin à partir de 2003 (qui a servi de référence pour la conception de la politique d'accueil à l'échelle du Massif).

L'attractivité résidentielle est mesurée comme la différence entre le solde migratoire de 2008 et celui de 2006 (1999) pour la politique du Massif. Pour les aides à l'installation en région Limousin, l'attractivité économique est appréciée par le nombre d'établissements créés sur les

<sup>7.</sup> SUTVA: stable unit treatment value assumption.

périodes 2007 à 2009. Les données sur le recensement de population pour les soldes migratoires, et la démographie des entreprises pour la création d'établissements sont issues de l'INSEE. L'analyse repose sur 135 variables de contrôle (liste exhaustive présentée en annexe). Ces variables, issues de différentes sources, sur la période 1998-2007, ont été retenues pour couvrir l'ensemble des facteurs d'attractivité mis en avant dans la littérature (Carlino et Mills, 1987; Bijker et Haartsenn, 2012; Schirmer *et al.*, 2014), qui peuvent être regroupés en 6 catégories :

- Paysages/climat, à partir de l'occupation du sol et du type climat (en part de la surface communale) et provenant du projet européen Alterra car les référentiels de paysage ne sont pas homogènes en France :
- Accessibilité aux équipements, mesurée à partir de données sur les équipements issues de l'inventaire communal (1998) et de la base permanente des équipements, auxquels nous ajoutons l'accessibilité aux agglomérations de plus de 50 000/100 000 et 200 000 habitants, à la bretelle d'autoroute la plus proche et à Paris (en temps d'accès par la route, estimée à l'aide d'Odomatrix; Hilal, 2010):
- Démographie, issue des données des recensements permanents de 1999 et 2006 de l'INSEE et de la Direction générale des finances;
- Fiscalité, ou revenu fiscal moyen à partir des données de la Direction générale des Impôts;
- Politique/institutionnelle, présence d'un député ou sénateur dans le conseil municipal; l'appartenance à une zone de revitalisation rurale ou un pôle d'excellence rurale;
- Économie, taux de chômage, potentiel fiscal de la commune, nombre de logements sociaux (INSEE et Direction générale des finances).

## 3. Impact des politiques d'accueil

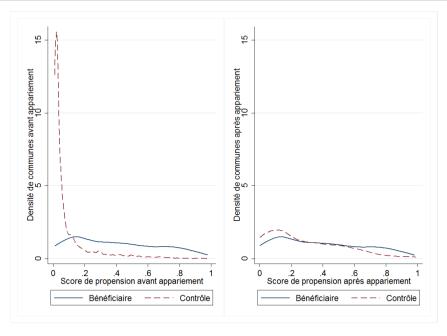
Avant d'analyser les effets mesurés, nous nous assurons de la qualité de l'appariement sur le score de propension, qualité vérifiée graphiquement (figures 5 et 6). La zone de support commun (méthode du « min-max ») est satisfaisante pour les deux dispositifs évalués : nous conservons 108 communes (sur un total de 148) bénéficiant d'un projet de la politique d'accueil du Massif central et 381 communes (sur un total de 382) pour les aides à l'installation et reprise d'activité menée par le Conseil régional du Limousin. Les figures 5 et 6 représentent les distributions pour chacun des deux groupes, avant l'appariement (gauche) et après (droite). L'appariement permet bien de rapprocher les distributions des deux groupes (figures 5 et 6, à droite).

La capacité du score de propension à équilibrer la distribution des différentes variables de contrôle utilisées est ensuite vérifiée en calculant le biais standardisé (Rosenbaum et Rubin, 1985). La distribution des biais standardisés après appariement (figures 7 et 8, en bas) est beaucoup plus regroupée autour des valeurs nulles que celle estimée sur des valeurs avant appariement (figure du haut), ce qui confirme que notre appariement permet de comparer les communes bénéficiaires et non bénéficiaires pour lesquelles les différences de caractéristiques sont le plus souvent négligeables.

Le *tableau* 2 décrit les effets mesurés de la politique d'accueil sur la variation de solde migratoire des communes entre 2006 et 2008, ainsi que la création d'établissements entre 2007 et 2009. Sur la période 2007-2008, 148 communes ont bénéficié de cette politique et nous pouvons mesurer un effet sur 108 d'entre elles.

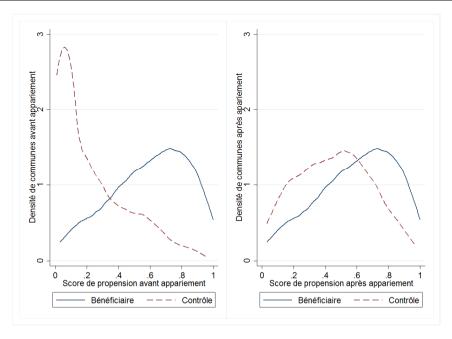
Les résultats sont non significatifs, quel que soit l'algorithme d'appariement choisi. Le *tableau* 2 décrit également les effets de débordement de la politique sur les

Figure 5. Zone de support commun (politique d'accueil du Massif central, appariement par le plus proche voisin)



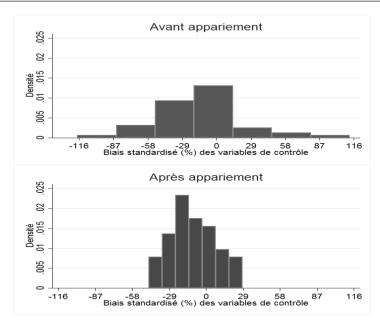
Source : les auteurs.

Figure 6. Zone de support commun (dispositif d'aide à l'installation d'entreprise en Limousin, appariement par le plus proche voisin)



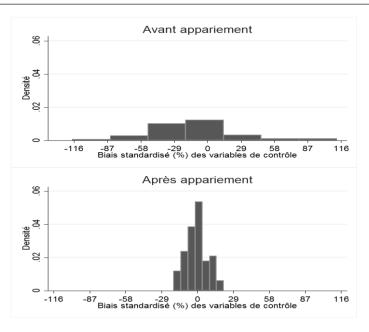
Source : les auteurs.

Figure 7. Distribution des biais standardisés pour l'ensemble des variables de contrôles (politique d'accueil du Massif central, appariement par le plus proche voisin)



Source : les auteurs.

Figure 8. Distribution des biais standardisés pour l'ensemble des variables de contrôles (dispositif d'aide à l'installation d'entreprise en Limousin, appariement par le plus proche voisin)



Source : les auteurs.

Politique d'accueil de nouvelles populations dans le Massif central et dynamisation des territoires

Tableau 2. Effet moyen sur les bénéficiaires de la politique interrégionale (2007-2008), estimateur par appariements avec prise en compte des effets de débordement

Effet moyen sur les communes bénéficiaires	Variation de solde migratoire 2006-2008	Création d'établissements entre 2007 et 2009
Appariement par le plus proche voisin	20,7	-19,6
	(90,58)	(59,46)
Appariement caliper (0.01)	41,5	-14,1
	(85,40)	(58,12)
Appariement par noyau (0.06)	29,0	-14,5
	(34,88)	(14,49)
Spillover 10 km	-1,7	2,4
	(3,13)	(3,41)
Spillover 15 km	-1,6	-1,8
	(2,54)	(3,54)

Note: Les écarts-types, reportés entre parenthèses, sont estimés par bootstrap (1 000 répétitions).

Source : les auteurs.

communes situées autour des communes bénéficiaires (dans un rayon de 10 puis de 15 km). Si nous ne pouvons conclure à la significativité de l'effet des projets communaux et intercommunaux menés en 2007 et 2008, on note cependant que plus la commune est éloignée du bénéficiaire, plus le coefficient estimé est petit.

Par ailleurs, les effets sur le solde migratoire sont imprécis, sans doute parce que les mobilités sont comptabilisées sur un pas de temps de 5 ans et que de ce fait les soldes migratoires comptabilisent des mobilités ayant lieu avant la mise en place de la politique.

Pour nous affranchir des limites liées à la mesure des mobilités sur 5 ans, nous avons analysé distinctement la politique d'accueil en Limousin. Outre l'ancienneté relative de cette politique (depuis 2003), la mise en évidence par contrôle synthétique d'un effet pour le département de la Haute-Vienne incite à travailler plus précisément sur cette région. Dans l'ensemble des aides apportées par le Conseil régional du Limousin dans le cadre de sa politique d'accueil sur la période 2003-2009, nous avons concentré notre analyse sur les

aides à la création et à la reprise d'activité. 382 communes dans lesquelles au moins un bénéficiaire de cette aide s'est implanté ont été identifiées. Les estimations obtenues indiquent un effet moyen de la politique positif et significatif (*tableau 3*) sur l'accroissement du solde migratoire entre 1999 et 2008<sup>8</sup>. Ce dispositif a permis d'améliorer le solde migratoire de 2008 de près de 39 habitants en moyenne par rapport au solde migratoire de la période précédente.

Enfin, nous évaluons la validité de l'hypothèse d'indépendance conditionnelle aux observables en effectuant un test placebo sur les variations de résultats mesurés avant le dispositif (bas du *tableau 4*). La différence d'évolution du solde migratoire pour 1990-1999 et la création d'établissement en 2001 n'étant pas statistiquement différente entre les communes bénéficiaires de la politique d'accueil en Limousin et les communes appariées, les caractéristiques inobservables de la

<sup>\*, \*\*, \*\*</sup> représentent les pc < 0,1 ; pc < 0,05 et pc < 0,01.

<sup>8.</sup> Ce résultat est très similaire lorsque l'on utilise un appariement de type caliper (30.15), mais n'est pas significatif dans le cas d'un appariement par noyau.

Effet moyen sur les communes bénéficiaires (381)	Variation de solde migratoire 1999-2008	Création d'établissement entre 2007 et 2009
Appariement par le plus proche voisin	38,9 (14,5) **	7,1 (3,1)**
Appariement caliper (0.01)	30,1 (11,3)**	4,1 (1,7)**
Appariement par noyau (0.06)	21,9 (15,8)	4,9 (2,0)**
Spillover 10 km	12,6 (25,6)	1,7 (2,8)
Spillover 15 km	10,2 (31,7)	2,9 (2,9)
Test Placebo sur des évolutions des variables de résultats avant la mise en place du dispositif	Variation de solde migratoire 1999-2008	Création d'établissement en 2001

-2.7 (8.4)

9,8 (8,1)

5.4 (12.7)

Tableau 3. Effet moven sur les bénéficiaires de la politique d'aide à l'installation du Limousin

Note: Les écarts types, reportés entre parenthèses, sont estimés par bootstrap (1 000 répétitions);

Appariement par le plus proche voisin

Appariement caliper (0,01)

Appariement par novau (0.06)

Source : les auteurs.

3.4 (2,9)

1,4 (3,5)

4.6 (5.8)

sélection des communes par rapport à la politique n'affectent pas les évolutions de nos indicateurs de résultats.

Les aides à la création/reprise d'activité ont permis en moyenne la création de 7 établissements dans les communes bénéficiaires. Pour cette variable, l'effet du dispositif est significatif, quel que soit l'algorithme d'appariement utilisé<sup>9</sup>. Ces estimations montrent que les effets des aides à l'installation ne se limitent pas aux entreprises bénéficiaires mais ont également des effets sur l'économie locale. De plus, nous n'observons pas de variations significatives de création d'établissement dans les communes respectivement à moins de 10 et 15 km d'une commune bénéficiaire : le dispositif n'a pas eu d'effet important de réallocation de projets de création vers les communes traitées, contrairement aux zones franches urbaines par exemple (Mayer et al., 2015).

## Analyse qualitative

# 1. Territoires analysés et données recueillies

Pour notre analyse, quatre territoires du Massif central ont été retenus, en prenant comme élément de différenciation la structure portant le projet d'accueil (association, Pays, mission locale ou société coopérative d'intérêt collectif - SCIC). Pour chacun de ces territoires, nous avons analysé un territoire « miroir », son contrefactuel déterminé sur la comparaison de scores de propension (à l'échelle intercommunale, les valeurs sont reportées dans le tableau 4) estimés de manière similaire à la méthode utilisée dans la section précédente. Utiliser le même questionnaire pour les territoires d'accueil et les territoires miroirs nous permet de déterminer s'il existe des différences de perception de ce qu'est l'accueil, des leviers utilisés pour attirer de nouvelles populations, voire la façon dont les acteurs qualifient les mouvements migratoires sur leurs territoires. Il s'agit là d'une extension des approches issues de la géographie sociale qui se penchent surtout sur le type de territoire d'intérêt et non sur

<sup>\*, \*\*, \*\*</sup> représentent les pc < 0.1; pc < 0.05 et pc < 0.01.

<sup>9.</sup> L'effet moyen estimé sur les communes bénéficiaires est toutefois plus faible pour les appariements par caliper (4,15) et par noyau (4,92).

Tableau 4. Synthèse des principaux résultats obtenus sur les 4 territoires d'étude Massif central

Territoires d'étude Score de propension (score de propension du territoire miroir)	Représentation /accueil*	Effet levier identifié lors des entretiens (nature)*	Effet d'aubaine (nature)*	Historique accueil (nature)	Jugement évaluatif aux dires des acteurs enquêtés	Effet apparent de la politique*
CC du Saint- Affricain (12) 0,01(0,02)	+	+++ (nombreux partenaires thématique habitat)	0	Long (association depuis 1984, absence de relais régional)	+	Plutôt non
CC plateau de Gentioux (23) 0,09(0,07)	+++	+++ (pôles locaux accueil, tissu associatif dédié très actif)	0	Long avec relais régional	+++	oui
CC Portes du Morvan (58) 0,06(0,06)	+	+ (centre télétravail)	Difficile à déterminer	Très long (XIX° siècle) et long (agents dédiés accueil depuis 1994, pas de relais régional)	+	Plutôt oui
CC Pays d'Ambert (63) 0,23(0,18)	Relative indifférence	0	Possible	Récent (actions régionales depuis 2006)	Avis peu tranchés	non

Source : les auteurs.

ceux qui n'appliquent pas la politique en question.

Les données ont été recueillies lors de 17 entretiens semi-directifs de bénéficiaires finaux de la politique d'accueil (nouveaux arrivés), de porteurs de projet et d'agents de développement (réseaux) et enfin d'élus locaux (territoire). Les principales rubriques du questionnaire portent sur la présentation précise du projet (pour identifier les types de ressources nécessaires), la nature et la diversité des partenariats (pour apprécier la diversité du capital social mobilisé et des types de proximités), la nature des représentations à l'œuvre, l'apport de la subvention dans la stratégie

de création, les autres actions relatives à l'accueil et leurs liens.

#### 2. Principaux résultats

Dans les territoires d'accueil, les acteurs rencontrés mettent en avant une gamme très large de représentations de la politique. Ils insistent tous sur les liens de cette politique avec un ensemble d'autres actions (emploi, logement, services culturels, de santé, éducatifs, accessibilité, etc.).

Les acteurs des territoires miroirs insistent moins sur les avantages de l'accueil de nouvelles populations (en termes d'innovation) que sur les inconvénients évités (fermeture de services). À l'opposé, dans

le Massif central, l'accueil de nouveaux arrivants apparaît comme un tremplin pour une réflexion transversale sur le développement du territoire. Les nouveaux arrivants, lorsqu'ils restent, renforcent l'attractivité du territoire par des effets sur son image, sur la création d'activités ou sur le maintien des services

Par ailleurs, les acteurs convergent pour reconnaître que la politique d'accueil n'est efficace que si l'implantation des nouveaux venus est effective et pérenne grâce à un véritable encastrement des relations locales (Hess, 2004). Dans deux des quatre territoires (Communauté de Communes Saint-Affricain et plateau de Gentioux), les effets de levier ressentis sont puissants et liés à un capital social associatif important sur la zone. Inversement, les effets de levier sont presque inexistants pour l'un d'entre eux (CC Ambert). Dans les quatre territoires enquêtés les effets d'aubaine semblent faibles notamment dans les deux territoires creusois et aveyronnais présentant de fortes spécificités en termes de capital social.

Sur les territoires où la question de l'accueil de nouvelles populations est abordée depuis plusieurs années, il est possible de repérer au-delà des actions financées une certaine transversalité de l'approche partagée par les acteurs territoriaux, avec une réflexion en amont sur les besoins de l'ensemble des membres d'un foyer: opportunité de travail pour le conjoint, questions de scolarité des enfants, logement, etc. L'efficacité de la politique d'accueil se mesure donc sur le moyen terme. La complémentarité voire la congruence des acteurs et politiques mise en œuvre est un facteur d'efficacité.

En partant des discours et des actions menées et en comparant les territoires enquêtés aux territoires miroirs, nous avons repéré des effets d'apprentissage importants. Les bénéficiaires nouveaux arrivants soulignent l'importance de la mise en contact avec les interlocuteurs adéquats par l'agent de développement en charge de l'accueil afin de les mettre en confiance. L'effet d'apprentissage se manifeste par la capacité à mener des projets spécifiques et à monter des dossiers de demande de subvention en prenant toujours en considération la thématique de l'accueil. Les coopérations entre agents économiques et institutions publiques favorisent ainsi la « résilience » des zones concernées (Sanchez-Zamora et al., 2014).

Cette capacité de « résilience » se manifeste sur les territoires enquêtés pour lesquels l'ancienneté en matière d'accueil est avérée. Dans ces cas (Gentioux, Portes du Morvan), les partenariats liés avec des acteurs expérimentés en matière d'accueil rendent les collaborations plus rapides et leurs actions plus pérennes. Les acteurs interrogés constatent à la fois des dynamiques démographiques positives sur leur territoire et associent ces dynamiques à la politique d'accueil. De fait, le jugement des acteurs enquêtés est très positif dans les trois territoires où l'historique de l'accueil est ancien à très ancien. Les jugements sont moins tranchés dans le territoire auvergnat où l'accueil fait partie d'une stratégie régionale depuis peu de temps.

A contrario, une majorité des acteurs des territoires miroirs n'a pas de vision globale de l'accueil, qui se limite pour eux à la présence d'infrastructures de loisirs ou de services.

L'imbrication des relations sociales entre le nouveau venu, les réseaux et le territoire, mise en évidence dans l'analyse qualitative, suggère que pour être efficace la politique doit être mise en œuvre de manière transversale en prenant en compte la diversité et la complexité de ce qui conduit à s'installer sur un territoire, et à y rester.

#### Discussion

Les trois méthodes présentées ont été mises en œuvre de façon séquentielle : les

résultats de l'évaluation départementale apportent des informations importantes pour l'emploi de l'analyse à l'échelle de la commune qui à son tour sert à établir le plan de sondage de l'approche qualitative. Cette dernière approche complète utilement les méthodes quantitatives, qui mobilisent beaucoup plus d'information (tableau 5).

Nos résultats confirment les différences d'effet de la politique selon les territoires où elle s'applique, malgré son caractère interrégional affirmé. Sur les zones où les évaluations d'impact permettent de construire des contrefactuels satisfaisant. les évaluations à l'échelle départementale et communale se confortent. Nos estimations confirment également l'intérêt des politiques d'aide à l'installation d'entreprises pour la création d'activité, dans la ligne des travaux de Greenstone et al. (2010) et Greenstone et Moretti (2003) pour les aides à l'installation de grandes entreprises aux États-Unis. Notre analyse prolonge leurs résultats en montrant que ce type de dispositif peut également engendrer des effets importants sur l'activité économique de zones initialement peu attractives, y compris lorsque les entreprises ciblées sont de petites tailles. Elles apparaissent donc comme des outils d'intervention à la disposition des décideurs locaux, et pourraient être combinées avec les dispositifs basés sur la valorisation des aménités naturelles (Cremer-Schulte et Dissart, 2011) ou encore la spécialisation territoriale (Capt *et al.*, 2012) pour en améliorer les effets.

Les caractéristiques observables utilisées pour effectuer les mesures d'impact couvrent un ensemble large de facteurs d'attractivité potentiels. L'ensemble des leviers mesurables mentionnés par les acteurs interrogés est beaucoup plus restreint (services, proximité de pôles urbains). Ces acteurs mettent en avant le rôle prépondérant de l'apprentissage dans le succès de l'accueil; ils indiquent que la mobilisation du capital social dans les territoires d'accueil permet de capter des populations différentes de celles qui s'implantent dans les territoires miroirs, sans qu'il ne leur ait été possible de préciser les déterminants de ces différences.

Néanmoins, pour certains territoires, des contrefactuels satisfaisants n'ont pu

Tableau 5. Données mobilisées pour les différentes approches

Méthode	Échelle spatiale	Étendue analysée	Temporalité	Taille de la base de données mobilisée	Points spécifiques
Contrôle synthétique	département	11 départements dans le Massif central	1990-2006 pour la construction des contrefactuels synthétiques, 2007-2010 pour la mesure d'effet	8 variables plus les variables retardées pour la mesure 10 variables supplémentaires pour l'interprétation	Les effets placebo doivent être programmés (pas d'inférence classique possible)
Appariement sur caractéristiques observables	communes	148 communes bénéficiaires dans le Massif central 382 communes	1998-2006 puis 2007-2008	135 variables	Localisation des communes bénéficiaires malaisée (pas de base disponible)
Méthode qualitative	commune	en Limousin 6 territoires et 5 « miroirs »	2003-2009 2012	17 entretiens de 2 heures	

Source : les auteurs.

être construits. Cela tient à la nature des données disponibles, à la variable de résultat calculée sur des pas de temps plus long que le phénomène analysé, aux caractéristiques observables trop peu nombreuses. Cela peut également être lié à la spécificité des territoires analysés, qui n'auraient pas véritablement d'équivalent hors Massif. L'analyse qualitative n'apporte pas d'éléments concrets permettant d'élargir le spectre des caractéristiques observables.

Enfin, nous notons que, dans certains territoires, les acteurs considèrent que la politique qu'ils ont mise en place est efficace, alors que l'évaluation d'impact ne montre pas d'effet significatif. Cette différence d'appréciation peut sans doute être attribuée aux dates de mise en œuvre des politiques analysées (2006 pour l'évaluation d'impact, 2009 et 2010 pour deux des territoires analysés de façon qualitative). Elle peut également être liée aux répercussions très différentes sur la vie sociale. voire économique des populations accueillies (jeunes actifs locaux très intégrés à la vie locale à Gentioux, actifs migrants alternants moins présents localement dans les territoires miroirs). Cet écart suggère que l'évaluation d'impact peut être plus précise si elle prend en compte des variables décrivant les caractéristiques des migrants des années précédentes, ou encore des indicateurs du dynamisme des réseaux associatifs.

\* \*

Dans un contexte où la demande d'évaluation est de plus en plus importante dans le débat public, l'évaluation d'impact permet d'identifier et de mesurer les changements qui peuvent être attribués à un dispositif. Si les politiques migratoires ont été largement évaluées au niveau national, de telles analyses au niveau infranational sont encore peu fréquentes. À cette échelle, en effet, les difficultés méthodologiques et d'accès aux données rendent les

analyses malaisées. Dans ces conditions, associer différentes méthodes de mesure s'avère pertinent, les résultats des unes et des autres se confirmant, et surtout car il est dans une certaine mesure possible de mettre à profit les résultats des unes pour améliorer les autres.

En utilisant de façon séquentielle une estimation par contrôle synthétique sur onze départements, un appariement sur caractéristiques observables des quatre cents communes bénéficiaires et des investigations qualitatives sur quatre territoires de projets intercommunaux, nous avons mis en évidence un effet de la politique d'accueil sur l'accroissement de population et les créations d'entreprises sur une partie du Massif central. Les résultats sont nets sur le Limousin et une partie du Morvan où les politiques d'accueil ont été mises en place sur des durées longues. Outre l'intérêt de cette approche pour les décideurs qui peuvent, à partir de ses résultats, mettre en œuvre des démarches pour comprendre les fondements du succès dans les territoires où il est mesurable, et réfléchir aux raisons des difficultés dans les autres, cette évaluation permet plusieurs apports méthodologiques.

Tout d'abord, l'importance de la persistance temporelle de telles actions constitue l'une de leurs caractéristiques principales : une initiative ne montrera d'effets que plusieurs années après sa mise en place ; les effets d'apprentissage sont nets. En conséquence, les données à mobiliser pour l'évaluation d'impact se doivent de tenir compte de cette spécificité, même s'il a déjà été possible de mettre en lumière des effets, au niveau local pour les actions les plus anciennes, et au niveau agrégé pour deux départements.

En second lieu, il est tout à fait possible, pour des politiques mises en œuvre à plusieurs niveaux, d'associer différentes méthodes de mesure pour aboutir à des estimations plus précises des différents

effets. La présence d'effets spatiaux, ou les interactions fortes avec les dotations des territoires, prêchent pour l'acquisition de données homogènes sur des pas de temps longs au moment même de la conception de la politique (observatoires).

Enfin, la présence d'effets spatiaux et les interactions avec les dotations de territoires, mis en évidence par l'évaluation d'impact, rencontre la perception des acteurs sur les interrelations entre la politique d'accueil et les autres politiques s'appliquant sur leur territoire (santé, éducation, accessibilité, etc.), confirmant l'intérêt de mener des analyses multidispositifs.

Une partie des travaux présentés dans cet article a été soutenue par le projet de recherche PRIMA (EU 7th Framework Program, Theme 6 (ENV 2007-1) Environment (including climate change) European Commission, DG Research, contract no. 212345). Son contenu ne représente pas une position officielle de la Commission européenne, et est entièrement sous la responsabilité de ses auteurs

Ce travail a également été soutenu par la Datar Massif central, sous la convention n° 35595 du 8 mars 2012, avec un soutien du FEDER.

Les auteurs souhaitent exprimer leur gratitude aux porteurs de projet qui ont aimablement accepté de consacrer temps et énergie à répondre à leurs interrogations, ainsi qu'à Nadia Guiffant, assistante de recherche à Irstea, pour son aide en matière cartographique.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Abadie A., Gardeazabal J. (2003). The Economic Costs of Conflict: A Case Study of the Basque Country. *American Economic Review*, vol. 93, n° 1, pp. 113-132.
- Abadie A., Diamond A., Hainmueller J. (2010). Synthetic Control Methods for Comparative Case Studies: Estimating the Effect of California's Tobacco Control Program. *Journal of the American Statistical Association*, vol. 105, pp. 493-505.
- Abadie A., Diamond A., Hainmueller J. (2015). Comparative Politics and the Synthetic Control Method. *American Journal of Political Science*, vol. 59, pp. 495-510.
- Ba S., Baumont C. (2015). Hétérogénéité des interactions et évaluation des effets de traitement : une approche par les effets de dépendance spatiale. Revue d'économie régionale & urbaine, n° 1, pp. 105-148.
- Baccaïni B. (2007). Les flux migratoires interrégionaux en France depuis cinquante ans. *Population*, vol. 62, n° 1, pp. 143-160.
- Behaghel L., Lorenceau A., Quantin S. (2015). Replacing Churches and Mason Lodges? Tax Exemptions and Rural Development. *Journal of Public Economics*, n° 125, pp. 1-15.

- Bijker R. A., Haartsen T. (2012). More Than Counter-urbanisation: Migration to Popular and Less-popular Rural Areas in the Netherlands. *Population, Space and Place*, vol. 18, n° 5, pp. 643-657.
- Bouayad Agha S., Turpin N., Vedrine L. (2015). Efficiency of Place-based Policies to Contend with Remoteness: A synthetic Control Analysis. Working paper.
- Capt D., Aubert F., Lépicier D. (2012). Espaces ruraux et politique des pôles : les Pôles d'Excellence Rurale en France. *Canadian Journal of Regional Science*, vol. 35, n° 1, pp. 29-40.
- Cremer-Schulte D., Dissart J. C. (2015). Evaluating Rural Development in French Regional Nature Parks. *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 58, n° 3, pp. 383-403.
- Carlino G. A., Mills E. S. (1987). The Determinants of County Growth. *Journal of Regional Science*, vol. 27, n° 1, pp. 39-54.
- Dehejia R. H., Wahba S. (1999). Causal Effects in Non Experimental Studies: Reevaluating the Evaluation of Training Programs. *Journal of the American statistical Association*, vol. 94, n° 448, pp. 1053-1062.

- Forsé M. (2000) Les relations sociales comme ressources, *Sciences humaines*, 104, pp. 34-37.
- Greenstone M., Moretti E. (2003). Bidding for Industrial Plants: Does Winning a Million Dollar Plant Increase Welfare. National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA. Working Paper No. 9844.
- Greenstone M., Hornbeck R., Moretti E. (2010). Identifying Agglomeration Spillovers: Evidence from Winners and Losers of Large Plant Openings. *Journal of Political Economy*, vol. 118, n° 3, pp. 536-598.
- Hess, M. (2004). 'Spatial' Relationships? Towards a Reconceptualization of Embeddedness. *Progress in Human Geography*. vol. 28, n° 2, pp. 165-186.
- Hilal M. (2010). Calcul de distances routières intercommunales. Cahier des Techniques de l'INRA. Special Issue: Méthodes et outils de traitement des données en sciences sociales. Retours d'expériences, pp. 41-63.
- Lourenceau A. (2010). The Impact of Tax Exemptions on Business Creation and Employment in Rural France: A Regression-Discontinuity Analysis. *Économie & Statistique*.
- Linkov I., Loney D., Cormier S., Satterstrom F. K., Bridges T. (2009). Weight-of-evidence Evaluation in Environmental Assessment: Review of Qualitative and Quantitative Approaches. *Science of the Total Environment*, vol. 407, n° 19, pp. 5199-5205.
- Mayer T., Mayneris F., Py L. (2015). The Impact of Urban Enterprise Zones on establishment Location Decisions and Labor Market Outcomes: Evidence from France. *Journal of Economic Geography*.
- Navet N. (2015). L'impact des politiques d'exonérations territoriales: méthodes d'évaluation et résultats. *Économie & prévision*, n° 1, pp. 117-141.
- Nijkamp P., Poot H. J. (2012). Migration Impact Assessment: A State of the Art. Serie Research Memoranda 0009, VU University Amsterdam, Faculty of Economics, Business Administration and Econometrics

- Pecqueur B. (2000), Le développement local : pour une économie des territoires, Syros, Paris, 145 p.
- Percoco M. (2014). Regional perspectives on policy evaluation. Cham, Springer.
- Pienkowski J., Berkowitz P. (2015)

  Econometric Assessments of Cohesion

  Policy Growth Effects: How to Make Them

  More Relevant for Policy Makers? Regional

  working paper 2015, http://ec.europa.eu/
  regional\_policy/fr/information/publications/
  working-papers/2015/econometric-assessments-of-cohesion-policy-growth-effectshow-to-make-them-more-relevant-for-policy-makers
- Rasker R., Gude P. H., Gude J. A., Van den Noort J. (2009). The Economic Importance of Air Travel in High-Amenity Rural Areas. *Journal of Rural Studies*, vol. 25, n° 3, pp. 343-353
- Rodríguez-Pose A., Ketterer T. D. (2012). Do Local Amenities Affect the Appeal of Regions in Europe for Migrants? *Journal of Regional Science*, vol. 52, n° 4, pp. 535-561.
- Rosenbaum P. R., Rubin D. B. (1983). The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects. *Biometrika*, vol. 70, n° 1, pp. 41-55.
- Rosenbaum P. R., Rubin D. B. (1985). Constructing a Control Group Using Multivariate Matched Sampling Methods that Incorporate the Propensity Score. *The American Statistician*, vol. 39, n° 1, pp. 33-38.
- Rubin D. (2005). Causal Inference Using Potential Outcomes. *Journals – American Statistical Association*, vol. 100, n° 469, pp. 322-331.
- Rubin D. (1977). Assignment to Treatment Group on the Basis of a Covariate. *Journal of Educational Statistics*, vol. 2, n° 1, pp. 1-26.
- Sanchez-Zamora P., Lollardo-Cobos R., Cena-Delgado F. (2014). Rural Areas Face the Economic Crisis: Analyzing the Determinants of Successful Territorial Dynamics. *Journal of Rural Studies*, n° 35, pp. 11-25.
- Schirmer, P., Van Eggermond, M. A. B, Axhausen, K. W. (2014). The Role of Location in Residential Location Choice

Politique d'accueil de nouvelles populations dans le Massif central et dynamisation des territoires

Model: A Review of Literature. *The Journal of Transport and land Use*, vol. 7, n° 2, pp. 3-21.

Van Berkel D. B., Verburg P. H. (2011). Sensitising Rural Policy: Assessing Spatial Variation in Rural Development Options for Europe. *Land Use Policy*, vol. 28, n° 3, pp. 447-459.

Venkatesh V., Brown S. A., Bala H. (2013).

Bridging the Qualitative-Quantitative
Divide: Guidelines for Conducting Mixed

Methods Research in Information Systems. *MIS quarterly*, vol. 37, n° 1, pp. 21-54.

Verbeck C., Lenain M-A. Blasquiet-Revol H. (2011). Vers un nouveau modèle systémique dans l'analyse de la création d'activités et d'emploi en espace rural. *Revue d'économie régionale et urbaine*, pp. 369-388.

Zimmermann K. F. (2005). European Labour Mobility: Challenges and Potentials. *De Economist*, vol. 153, n° 4, pp. 425-450.

#### **ANNEXE**

#### Variables utilisées pour l'appariement

Variables d'appariements par type	Source
PAYSAGES	
Proportion de la surface classée en climat sud alpin sur la commune de référence	alterra
Proportion de la surface classée en climat atlantique central sur la commune de référence	alterra
Proportion de la surface classée en climat atlantique sur la commune de référence	alterra
Proportion de la surface classée en climat continental sur la commune de référence	alterra
Proportion de la surface classée en climat lusitanien sur la commune de référence	alterra
Proportion de la surface classée en climat montagneux méditerranéen sur la commune de référence	alterra
Proportion de la surface classée en climat nord-méditerranéen sur la commune de référence	alterra
Proportion de la surface classée en climat sud-méditerranéen sur la commune de référence	alterra
Proportion de la surface classée en climat pannonien sur la commune de référence	alterra
Proportion de la surface classée en occupation du sol Arbustes sur la commune de référence	alterra
Proportion de la surface classée en occupation du sol cultures permanentes sur la commune de référence	alterra
Proportion de la surface classée en occupation du sol espaces ouverts sur la commune de référence	alterra
Proportion de la surface classée en occupation du sol forets sur la commune de référence	alterra
Proportion de la surface classée en occupation du sol Pâturages sur la commune de référence	alterra
Proportion de la surface classée en occupation du sol plan d'eau sur la commune de référence	alterra
Proportion de la surface classée en occupation du sol surfaces artificielles sur la commune de référence	alterra
Proportion de la surface classée en occupation du sol terre arable sur la commune de référence	alterra
Proportion de la surface classée en occupation du sol zone agricole sur la commune de référence	alterra
Proportion de la surface classée en occupation du sol zone humide sur la commune de référence	alterra
Superficie de la commune	enesad
Altitude moyenne de la commune	enesad
Pente moyenne de la commune	enesad

FISCALITÉ	
Nombre de foyers fiscaux	dgi
Revenu fiscal de référence moyen des foyers fiscaux en 2006	dgi
DÉMOGRAPHIE	
Part de la population classée dans la CSP2 (Artisans, commerçants, chefs d'entreprise) en 2006	insee
Part de la population classée dans la CSP3 (Cadres et professions intellectuelles supérieures) en 2006	insee
Part de la population classée dans la CSP5 (employés) en 2006	insee
Part de la population classée dans la CSP6 (ouvriers) en 2006	insee
Densité de population par commune en 2006	insee
Population totale de la commune en 1999	insee
Nombre d'élèves en 2002	dgf
POLITIQUE	
Appartenance de la commune à une zone de revitalisation rurale en 2007	datar
Appartenance de la commune à un pôle d'excellence rurale en 2006	datar
Statut ou non de sénateur	enesad
Statut ou non de député	enesad
ÉCONOMIE	
Pourcentage de chômeurs en 2006	insee
Nombre d'entreprises créées	insee
Nombre d'entreprises individuelles créées	insee
Nombre de logements sociaux	dgf
Statut de l'EPCI d'appartenance	dgf
Potentiel fiscal de la commune	dgf
Longueur des voiries en 2002	dgf
Nombre d'établissements créés	insee
ACCESSIBILITÉ	
Présence ou non d'une association sportive sur la commune en 1998	insee
Présence ou non d'une installation sportive couverte sur la commune en 1998	insee
Présence ou non d'une piscine couverte sur la commune en 1998	insee
Présence ou non d'une piste d'athlétisme sur la commune en 1998	insee
Présence ou non d'un court de tennis sur la commune en 1998	insee
Présence ou non d'un terrain de jeux sur la commune en 1998	insee
Présence ou non d'une gare	sncf
Temps d'accès par la route du pôle urbain le plus proche d'au moins 50 000 habitants	cesaei
Temps d'accès par la route du pôle urbain le plus proche d'au moins 100 000 habitants	cesaei
Temps d'accès par la route du pôle urbain le plus proche d'au moins 200 000 habitants	cesaer
Nombre d'emplacements de camping	insee
Nombre total de chambres d'hôtel	insee
Temps d'accès par la route de la commune du litorale la plus proche	cesaei
Temps d'accès par la route à Paris	cesaer
Temps d'accès par la route à la bretelle d'accès autoroutier la plus proche	cesaer

## AUX ÉQUIPEMENTS (temps d'accès par la route) Source Insee (BPE)

Banque, caisse d'épargne Agence de travail temporaire

Bureau de poste, relais poste, agence postale Hypermarché Réparation automobile et de matériel agricole Orthoptiste

Électricien Lycée d'enseignement général et/ou technologique

Entreprise générale du bâtiment Personnes âgées : soins à domicile

Coiffeur Pôle emploi Restaurant UFR

Agence immobilière Librairie, papeterie

Épicerie, supérette Enfants handicapés : hébergement
Boulangerie Enfants handicapés : soins à domicile
Boucherie, charcuterie Adultes handicapés : hébergement
Fleuriste Adultes handicapés : services

École maternelle Dyalise École élémentaire IUT

Médecin omnipraticienLycée d'enseignement professionnelChirurgien-dentisteÉtablissement de santé de court séjourInfirmierÉtablissement de santé de moyen séjourMasseur kinésithérapeuteÉtablissement de santé de long séjour

Pharmacie Établissement psychiatrique

Police, gendarmerie Urgences
Contrôle technique automobile Maternité
École de conduite Centre de santé

Vétérinaire Structures psychiatriques en ambulatoire

Supermarché Spécialiste en cardiologie

Droguerie, quincaillerie, bricolage Spécialiste en dermatologie et vénéréologie Collège Spécialiste en gynécologie obstétrique Spécialiste en gastro-entérologie, hépatologie

Pédicure, podologue Spécialiste en psychiatrie
Laboratoire d'analyses médicales Spécialiste en ophtalmologie
Ambulance Spécialiste en oto-rhino-laryngologie

Personnes âgées : hébergement Spécialiste en pédiatrie

Personnes âgées : service d'aide Spécialiste en radiodiagnostic et imagerie médicale

Garde enfants d'âge préscolaire Sages-femmes

Source: Projet PRIMA.