

PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT RURAL

2007-2013

LEADER en Rhône-Alpes

CADRE REGIONAL D'ÉVALUATION

A destination des GAL

Document construit dans le cadre de la formation-action menée entre 2009 et 2010 entre les GAL et l'autorité de gestion et animée par le CIEDEL.



Centre International d'Etudes pour le Développement Local*

Décembre 2010

1. Contexte et enjeux de la définition d'un cadre régional d'évaluation des GAL leader en Rhône-Alpes

L'évaluation des GAL LEADER est une exigence réglementaire du cadre européen et les GAL l'ont inscrite dans leur dossier de candidature avec une enveloppe budgétaire.

La démarche d'évaluation est demandée par le programme à chaque pays membre, mais avec différents niveaux de contraintes selon qu'il s'agit de l'UE, du niveau national ou du niveau régional.

Au niveau européen :

Un cadre commun de suivi et d'évaluation de la Commission précise les orientations pour l'évaluation. Ce cadre, accompagné de notes, est disponible sur le site du FEADER en Rhône-Alpes. Il précise le concept d'évaluation in-itinere du Programme de Développement Rural, et mentionne comme exigences d'évaluation pour la période 2007-2013, la réalisation d'une évaluation ex ante, d'une évaluation à mi-parcours et d'une évaluation ex post.

Sur la note d'orientation B (lignes directrices pour l'évaluation), les questions d'évaluation mentionnées pour chaque axe de la politique communautaire de soutien au développement rural donnent des points de références pour une démarche évaluative, en particulier celles qui se réfèrent à l'axe 4 consacré à l'approche LEADER.

Au niveau national :

L'évaluation in-itinere du PDRH est opérationnelle. Le MAAP a défini trois thèmes de travail : les mesures agro-environnementales, la sélection des GAL LEADER et la modernisation des exploitations agricoles.

Pour l'évaluation à mi-parcours, des propositions d'orientations ont été avancées en septembre 2009. Il n'y a pas de liens et de propositions spécifiques sur LEADER.

Il est rappelé qu'il n'est pas nécessaire de mener une évaluation sur l'ensemble des dispositifs du PDRH.

Pour LEADER, le choix du niveau national se porte pour l'instant sur la sélection des GAL.

Au niveau régional :

Il n'y a pas à ce jour de demande spécifique en matière d'évaluation liée à l'axe 4 LEADER.

- Pour les **bilans annuels**, il n'y a pas de consigne pour le moment. La base Leader + était très lourde. Il fallait passer beaucoup de temps pour rendre compte au CNASEA, mais il n'y avait aucune possibilité d'exploitation des résultats au niveau régional pour faire du pilotage.
- **L'évaluation à mi parcours** n'est pas formellement obligatoire pour les GAL. Par contre, il y a une forte demande de la part de la DRAAF RA pour que les GAL sollicitent un regard externe avant de demander les dotations complémentaires.
- **L'évaluation finale** pourra être décalée jusqu'en 2013, à condition qu'elle soit faite avant la nouvelle programmation.

L'objectif principal au niveau régional est d'outiller et d'accompagner les GAL dans leur démarche d'évaluation et de voir la possibilité de définir un cadre régional d'évaluation permettant à chaque GAL de répondre de manière adaptée à des questions d'intérêt régional.

Cadre régional d'évaluation Leader en Rhône-Alpes

Au cours du processus de formation-action des GAL mis en œuvre en 2009-2010, les travaux sur les questions évaluatives des différents GAL ont montré qu'il existait des préoccupations communes à la majorité des GAL, préoccupations qui recourent celles de la DRAAF.

Ces préoccupations, renvoient tout d'abord à des enjeux et des questionnements propres à chaque territoire. Mais leur recoupement autour d'enjeux concernant le programme LEADER dans son ensemble permet de les regrouper sous forme de questions transversales autour de l'intérêt, en 2011, du programme LEADER.

En particulier ces questionnements doivent permettre d'éclairer l'intérêt du programme LEADER par rapport aux autres programmes, procédures et dispositifs existant, qui utilisent progressivement les mêmes concepts que LEADER.

A l'opposé d'un processus descendant, qui exigerait à chaque GAL de répondre à des questions posées par le niveau européen, national ou régional, il existe donc bien un relatif consensus entre les 17 GAL autour de questions communes, qui intéressent chaque GAL dans le même temps ou elles intéressent l'ensemble de ceux-ci et le niveau régional.

Ce relatif consensus est la base de la définition de cette proposition de cadre régional d'évaluation, élaboré à partir des préoccupations des GAL.

Il doit permettre de répondre aux questions de chaque GAL mais aussi aux questions de niveau régional et national, dans la perspective de pouvoir améliorer le programme LEADER et sa mise en œuvre, locale, régionale, nationale et européenne à l'échéance 2013.

Ce cadre régional n'a donc pas une vocation normative, dans le sens où il devrait être renseigné de manière exhaustive par tous, mais une vocation formative et prospective qui doit permettre à chaque GAL de répondre aux questions qui sont pertinentes pour lui.

Ce processus ascendant, répondant avant tous à des intérêts locaux garantit alors une bonne qualité de réponse de chaque GAL pour une consolidation au niveau régional qui ait du sens.

2. Cadre régional d'évaluation en Rhône-Alpes

Le cadre régional ci-dessous, a été élaboré à partir du croisement des questionnements des 17 GAL de Rhône-Alpes recueillis durant les sessions de formation-action et les suivi intersessions et des préoccupations de l'autorité de gestion régionale et des textes.

Ce croisement montre une bonne convergence entre ces trois angles de vue, le questionnement des GAL permettant principalement d'effectuer une priorisation entre les différents questionnements.

21. Une question centrale : la valeur ajoutée de Leader

Alors que le présent programme est la quatrième génération de programme Leader, que de nombreux autres dispositifs contractuels de territorialisation des politiques publiques se sont mis en place en matière de développement rural (CDDRA au niveau régional, territorialisation des départements en territoires de développement dans la plupart des conseils généraux...), que les GAL perçoivent une complexification accrue des procédures du programme Leader, procédures qui sont vécues comme un frein à l'innovation ; la question évaluative centrale que se posent les GAL est celle de savoir si Leader a toujours une valeur ajoutée par rapport aux autres dispositifs de territorialisation des politiques publiques, et si oui laquelle.

En particulier il s'agit d'identifier si Leader a apporté une valeur ajoutée au territoire en matière de :

- définition et mise en œuvre de stratégie de territoire
- mise en œuvre du partenariat public privé
- gouvernance territoriale
- dynamique territoriale
- flexibilité des procédures
- mise en place d'innovations

Derrière cette question il y a, pour les GAL un double enjeu :

- Etre en mesure d'influencer les autorités de gestion en vue d'un assouplissement des procédures permettant de maintenir la valeur ajoutée de Leader pour le programmes en cours, et ceux à venir.
- Avoir les éléments pour décider de s'engager ou non dans une éventuelle nouvelle contractualisation en 2013 pour une cinquième génération de programme.

22. Une question centrale qui se décline en sous questions

Cette question principale se décline ensuite autour des sous questions suivantes, organisées autour des questions priorisées par la plupart des GAL et celles qui ressortent des textes et des entretiens avec l'autorité de gestion ou d'expressions isolées des GAL

221. Les questions prioritaires par les GAL

Ce sont **six grands questionnements**, qui se retrouvent dans les préoccupations de la majeure partie des GAL : sur la stratégie des territoires, le partenariat public-privé, la gouvernance territoriale, l'identité du territoire, la souplesse des procédures et le développement des innovations.

Sur le plan stratégique :

La présente génération des programmes Leader s'inscrit dans une démarche de définition d'une « stratégie locale de développement définie dans une approche ascendante ». A partir d'une « analyse partagée des objectifs de développement à atteindre sur le territoire ». Les moyens mobilisés dans le cadre du programme Leader sont centrés autour d'une priorité ciblée et visent ainsi à « garantir la concentration de moyens et la lisibilité » du programme. Cette priorité ciblée est entendue non pas comme « un choix d'intervention sur un secteur ou un autre mais bien (comme) une ligne directrice structurant, explicitant et organisant la stratégie et l'intervention du GAL »¹.

C'est ainsi que les territoires se sont définis des priorités ciblées comme « Le Diois un territoire pour expérimenter la citoyenneté par la nature, le sport et la santé », « Faire émerger une culture commune de territoire assise sur l'identité rurale », « Beaujolais vert : éco-territoire en 2015. Territoire d'excellence, laboratoire du Pays Beaujolais, soutenant des projets durables renforçant son identité ».

Aujourd'hui, deux ans après le dépôt des dossiers, alors que chaque GAL est rentré dans une phase où il manie au quotidien ces orientations dans un cadre opérationnel, **la question qui se pose est de savoir si la priorité ciblée a été bien choisie, si elle est opérationnelle, si elle est adaptée au territoire et porteuse de changements positifs.**

Derrière cette question, il y a un **double enjeu** pour les GAL :

- valider, clarifier, réorienter ou abandonner la priorité ciblée définie pour le territoire,
- valider, clarifier ou réorganiser la structure d'objectif du programme.

Sur le plan du territoire :

La question -qui ne concerne pas tous les GAL- est de savoir si le périmètre du territoire a été bien choisi, s'il est pertinent au regard des autres territoires de projet qui s'articule ou se superpose et si le projet a permis de créer ou de renforcer une identité de territoire et des dynamiques locales

L'enjeu pour le GAL est d'une part de valider ou réviser le territoire et d'autre part de valider ou repenser la stratégie de renforcement du territoire.

¹ MAAP, DGFAR, Mission Europe et Régions, Circulaire DGFAR/MER/C2007-5024, 30 avril 2007.

Sur le plan du partenariat public-privé :

Une des spécificités du programme Leader est de « s'appuyer sur un large partenariat entre l'ensemble des acteurs publics et privés du territoire »², ceux-ci pouvant être « des commerçants, des agriculteurs, des artisans, des représentants d'entreprises (PME, PMI), le cas échéant désignés par des chambres consulaires ; des acteurs de la société civile, des citoyens, des consommateurs, des acteurs culturels... ; des associations »³.

La question est de savoir si l'implication des acteurs privés et la qualité des partenariats publics privés sont bien réelles et si elles ont généré des dynamiques positives et utiles, pour les acteurs privés eux-mêmes, pour les acteurs publics et pour le territoire.

L'enjeu pour les GAL, dans une perspective d'amélioration du partenariat avec le secteur privé, est d'avoir les éléments pour valider ou redéfinir les bases de ce partenariat, en termes de choix des acteurs privés sollicités, en termes d'élargissement ou de recentrage de la participation des acteurs privés et en termes de nature, volume et modalités de sollicitation envers cette catégorie d'acteurs, de manière à leur permettre de participer de manière optimale.

Sur le plan de la gouvernance territoriale :

Les programmes Leader s'appuient sur une large mobilisation des acteurs du territoire pour élaborer la candidature puis mettre en œuvre le projet à travers la mise en place d'instances règlementaires (structure porteuse, comité de programmation, équipe d'animation) et optionnelles (comités techniques, forum annuel ou assemblée générale, comités locaux...).

La question est de savoir si le système de gouvernance permet une réelle implication de la diversité des acteurs du territoire ; s'il permet un réel pilotage politique, technique et financier du projet, s'il est en cohérence avec les autres systèmes de gouvernance du territoire et s'il produit de nouvelles idées d'actions, du lien, des synergies, des initiatives entre les acteurs et de la bonne gouvernance (transparence, exemplarité...).

L'enjeu est de valider et/ou faire évoluer le mode de gouvernance en termes de composition, de rôle et de fonctionnement des instances, tant sur le plan politique que technique et financier, et à partir de là si nécessaire de pouvoir faire évoluer les autres modes de gouvernance du territoire.

² idem

³ idem

Sur le plan des procédures :

Les programmes Leader font l'objet d'un ensemble de procédures et dispositifs de mise en œuvre sur le plan administratif, technique et financier, qui varient d'un pays à l'autre, et d'une génération de programme à l'autre.

Dans le temps, ces évolutions sont perçues par les acteurs (membres des comités de programmation, porteurs de projets, techniciens) comme allant vers de plus en plus de contraintes, vers une bureaucratisation plus importante, ramenant les programmes Leader au même niveau de contrainte que les autres procédures contractuelles.

La question est de savoir si les procédures telles qu'elles sont mises en œuvre actuellement sont toujours en conformité avec l'esprit de l'approche Leader et si elles continuent de permettre de faire ce que les autres procédures contractuelles ne permettent pas de faire, donnant des marges de manœuvre administratives, un droit à l'erreur, permettant d'innover.

L'enjeu pour les GAL est de disposer des arguments pour influencer au niveau régional, national et/ou européen sur les procédures.

Sur le plan de l'innovation :

Leader « soutient des projets à caractère « pilote » à destination des zones rurales », grâce à la mise en œuvre d'« approches novatrices apportant une réelle valeur ajoutée aux territoires par rapport aux autres opérations existantes (en termes de méthode et/ou de contenu) »⁴

La question est, pour les GAL, de savoir si Leader a réellement permis d'innover, tant dans la définition et la mise en œuvre de la stratégie, que dans la conception, l'instruction et le choix des actions, que dans la gouvernance. Cette innovation est-elle en lien avec les fondamentaux de Leader (approche ascendante, approche multisectorielle, partenariat public privé, capacité à prendre des risques, souplesse des procédures...) et est-elle sensible au regard des autres politiques contractuelles sur le territoire ?

L'enjeu pour les GAL est de disposer des informations pour savoir s'il est pertinent de continuer à s'impliquer dans le cadre de programmes Leader.

⁴ idem

221. Les autres questions :

Enfin, d'autres questionnements, se retrouvent moins dans l'expression des GAL, mais plus dans celle des autorités de gestion régionales, nationales et européennes et dans les textes. Elles sont principalement quatre, que nous citons ici pour mémoire :

Sur le plan de la transversalité

Le programme LEADER se veut fondé sur une « approche globale « multisectorielle » qui présente une interaction entre acteurs et projets issus de différents secteurs de l'économie des espaces ruraux »⁵.

La question est de savoir si effectivement, les projets LEADER s'inscrivent bien dans une approche transversale et non pas dans une juxtaposition d'actions sectorielles et ponctuelles.

Sur le plan des publics spécifiques

Le programme LEADER a prévu la possibilité de cibler des publics spécifiques, en particulier les publics moins touchés par les générations antérieures des programmes leader (femmes, jeunes, handicapés, nouveaux habitants...).

La question est de savoir si effectivement, autour de la priorité ciblée définie, les projets ont permis de toucher (dans la gouvernance, dans les actions...) de nouveaux publics non concernés antérieurement, et si ces publics ont un réel rôle dans les projets en cours.

Sur le plan de l'effet levier

Le programme Leader prévoit un taux de cofinancement des actions de 55 %, qui peut être modulé entre les actions.

La question est de savoir si le programme Leader a permis de déclencher d'autres financements pour des actions ou s'il a été utilisé comme un guichet venant en complément des financements obtenus par ailleurs.

Sur le plan de la transférabilité et de la coopération

Le programme Leader prévoit d'une part la capitalisation et la diffusion des projets exemplaires réalisés, et d'autre part la mise en œuvre de projets de coopération entre territoires, en particulier dans le cadre d'échanges d'expérience.

La question est de savoir si effectivement les GAL se sont engagés dans des processus d'échange et de capitalisation et si des bénéficiaires en ont retiré par et pour les territoires impliqués.

⁵ idem

Tableau récapitulatif du cadre régional d'évaluation :

| | Enjeux | Questions évaluatives | Critères |
|--|--|---|---------------------------|
| Question centrale | | | |
| Valeur ajoutée LEADER | Les enjeux sont triples : <ul style="list-style-type: none"> - Savoir si Leader a apporté la valeur ajoutée qu'il ambitionne - Influencer sur les autorités de gestion en vue d'un assouplissement des procédures - Avoir les éléments pour décider de s'engager dans une nouvelle contractualisation en 2013 | 1. Est-ce que sans le programme Leader le territoire aurait évolué différemment (moins vite, de façon moins significative...) ? | Pertinence |
| | | 2. Est-ce que Leader a apporté une valeur ajoutée au territoire sur le plan de <ul style="list-style-type: none"> - La définition et la mise en œuvre de la stratégie de territoire - La gouvernance territoriale - La mise en œuvre du partenariat public privé - La dynamique territoriale - La souplesse des procédures - La mise en œuvre d'innovations | Impact |
| Principales sous questions : | | | |
| Stratégie et priorité ciblée du territoire | L'enjeu pour les GAL est double : <ul style="list-style-type: none"> - Valider, clarifier, réorienter ou abandonner la stratégie de territoire - Valider, clarifier ou réorganiser la structure d'objectifs du projet | 1. Est-ce que la stratégie de territoire et la priorité ciblée sont claires, opérationnelles et pertinentes ? | Pertinence |
| | | 2. Est-ce que les actions programmées, les fiches actions élaborées et l'animation mises en œuvre concourent bien à la priorité ciblée et à la stratégie de territoire ? | Cohérence |
| | | 3. Est-ce que les actions mises en œuvre et l'animation ont permis de contribuer à la priorité ciblée et à la stratégie de territoire ? | Impact |
| | | | |
| Partenariat public privé | L'enjeu est de valider ou redéfinir les bases du partenariat en termes de choix des acteurs privés impliqués et de leurs modalités d'implication | 1. Peut-on vraiment parler de PPP : <ul style="list-style-type: none"> - les acteurs privés sont-ils parties prenantes du projet ou bénéficiaires ? - Les modalités de fonctionnement du programme permettent-elles une réelle participation des acteurs privés ? | Partenariat Participation |
| | | 2. Le PPP a-t-il produit des effets positifs pour les acteurs privés, pour les acteurs publics et pour le territoire (dynamique de territoire, projets, mise en réseau...) ? | Impact |

| | | | |
|-------------------------------------|--|--|---------------|
| Gouvernance territoriale | L'enjeu est de valider ou faire évoluer le mode de gouvernance du projet, mais aussi des autres dispositifs contractuels. | 1. La composition et le fonctionnement du système de gouvernance permet-il une ouverture aux acteurs du territoire : - Participation des acteurs privés et publics ? - Participation des publics cible du programme ? - Participation de la diversité des acteurs du territoire ? | Participation |
| | | 2. Le système de gouvernance permet-il un réel pilotage politique, technique et financier du projet ? | Gouvernance |
| | | 3. A-t-il été possible de mettre le système de gouvernance en cohérence avec les systèmes de gouvernance des autres dispositifs contractuels sur le territoire ? | Cohérence |
| | | 4. Le système de gouvernance a-t-il permis de produire de nouvelles idées, de nouveaux projets, des synergies, des dynamiques multi-acteurs, des dynamiques multi sectorielles... | Impact |
| Identité et dynamique du territoire | L'enjeu est de valider ou de réviser le périmètre du territoire. | 1. Le territoire Leader est-il pertinent au regard des autres territoires de projet ? | Cohérence |
| | | 2. Le projet a-t-il permis de renforcer l'identité, la cohésion et les dynamiques du territoire ? | Impact |
| Souplesse des procédures | L'enjeu est de disposer des éléments pour influencer sur les procédures et leurs modalités de mise en œuvre. | 1. Les procédures LEADER sont-elles en conformité avec l'esprit du programme et la gouvernance mis en place ou freinent-elles celle-ci ? | Cohérence |
| | | 2. Les procédures LEADER ont-elles permis la mise en œuvre d'actions (opérations, animation...) que les autres dispositifs ne permettent pas de réaliser ? donnent-elles le droit à l'erreur ? | Impact |
| Développement des innovations | L'enjeu est de démontrer si les programmes LEADER sont toujours facteur d'innovation pour savoir s'il est pertinent de continuer à s'engager dans ces programmes | 1. Le programme LEADER a-t-il permis de continuer à innover sur les plans de : - La définition et la mise en œuvre de la stratégie - La conception, l'instruction et le choix des projets - L'animation et les démarches mises en œuvre - La gouvernance | Innovation |
| | | 2. Le programme LEADER a-t-il des spécificités en matière d'innovation par rapport aux autres procédures contractuelles du territoire ? Si oui est-ce qu'il influence sur celles-ci ? | Impact |

1. Cadre de suivi pour chacun des GAL

La mise en place d'un cadre régional d'évaluation dans une optique ascendante, c'est-à-dire à partir des préoccupations de chacun des GAL, en travaillant par agrégation des préoccupations des GAL, **rend peu pertinent la mise en place d'un cadre de suivi unique pour chacun des GAL.**

Il semble pertinent que :

- Chaque GAL se saisisse des questions évaluatives qui correspondent à ses enjeux propres
- Chaque GAL intègre ses questions évaluatives dans son propre travail évaluatif (suivi, bilan annuel, évaluation à mi-parcours, évaluation finale)
- Un travail de synthèse soit réalisé au niveau régional par la DRAAF
- Certaines questions puissent être approfondies lors de réunion de travail des 17 GAL avec la DRAAF.

Cette démarche responsabilise alors chaque GAL :

- Sur le choix des questions évaluatives d'ordre régional qui le concerne
- Sur l'identification des hypothèses et des indicateurs qui lui permettront de répondre à ces questions.

Le travail au niveau régional est alors un travail de consolidation et de lecture transversale des analyses et des conclusions des différents GAL sur les principales questions évaluatives.

Ce travail au niveau régional peut alors permettre soit de tirer des conclusions, soit de construire progressivement des pistes de réflexion pour approfondir l'analyse sur les questions identifiées comme centrales.

* Ce Cadre régional d'évaluation réalisé avec le soutien du Christophe Mestre et Catherine Delhayé du CIEDEL
Centre International d'Etudes pour le Développement Local
19 rue d'Enghien 69002 Lyon France ☎ +33 4 72 77 87 50 📠 +33 4 72 41 99 88
ciedel@univ-catholyon.fr www.ciedel.org

Le CIEDEL est une association loi 1901 - Institut de l'Université Catholique de Lyon
Le CIEDEL est membre de l'UNADEL, du réseau PROFADEL, du GIP RESACOOOP, du Groupe Initiatives, du GIS GEMDEV.