

LEADER II

Évaluer la valeur ajoutée de l'approche LEADER



LIAISON ENTRE ACTIONS
DE DÉVELOPPEMENT
DE L'ÉCONOMIE RURALE

LINKS BETWEEN ACTIONS
FOR THE DEVELOPMENT
OF THE RURAL ECONOMY



OBSERVATOIRE
EUROPÉEN LEADER
LEADER EUROPEAN
OBSERVATORY

Évaluer la valeur ajoutée de l'approche LEADER

“INNOVATION EN MILIEU RURAL”

CAHIER N° 4

OBSERVATOIRE EUROPÉEN LEADER

Ce dossier est le produit des travaux d'un groupe de travail qui s'est réuni à trois reprises, composé d'**Elena Saraceno** (CRES, Italie), **Otmar Seibert** (Fachhochschule Weihenstephan Trierdorf, Allemagne), **Richard Hummelbrunner** (ÖAR, Autriche), **Samuel Thirion** (INDE, Portugal), **Gilda Farrell**, **Jean-Pierre Vercauysse** (Observatoire européen LEADER), et de **représentants de la Commission européenne**. Il a été rédigé par **Elena Saraceno** (CRES, Udine, Italie). **Yves Champetier**, **Jean-Luc Janot** et **Jean-Pierre Vercauysse** (Observatoire européen LEADER) ont participé à sa finalisation. Responsable de la production: **Christine Charlier**.

Table des matières

Avant-propos	5
Introduction	7
Chapitre 1	9
Quelques rappels sur LEADER et son évaluation	11
1.1 Orientations pour l'évaluation de LEADER: deux exigences différentes	11
1.2 Un exemple pour illustrer l'importance de la mise en valeur des spécificités de LEADER	12
Chapitre 2	13
Identification des spécificités de LEADER	15
2.1 Définition des spécificités et de leur lien avec le programme et les facteurs de développement	15
2.2 Les besoins en information des différents niveaux (du local à l'europpéen) diffèrent-ils en ce qui concerne les spécificités?	17
Chapitre 3	21
Questions et enjeux de l'évaluation pour chaque spécificité	23
3.1 L'approche territoriale	23
3.2 L'approche ascendante	25
3.3. Le groupe local	27
3.4 Les actions: leur caractère innovant	29
3.5 Les actions: liaisons et multisectorialité	32
3.6 Mise en réseau et coopération transnationale	34
3.7 Les modalités de gestion et de financement	36
Chapitre 4	39
Les besoins d'information aux niveaux national/régional et européen	41
4.1 L'approche territoriale	42
4.2. L'approche ascendante	42
4.3 Les groupes locaux	42
4.4 Les actions: leur caractère innovant	42
4.5 Les actions: liaisons et multisectorialité	43
4.6 La mise en réseau et la coopération transnationale	43
4.7 Les modalités de gestion et de financement	44
Conclusion	45

Avant-propos

Les références officielles concernant l'évaluation réglementaire de l'Initiative LEADER¹ mettent l'accent sur une double dimension:

- > une évaluation de type "classique", suivant les orientations générales et les procédures établies pour l'évaluation des autres programmes;
- > une dimension complémentaire afin de "prendre en considération les objectifs de cette Initiative ainsi que certains aspects spécifiques: démarche au niveau local, actions innovatrices, évaluation de la nature et de la composition des groupes bénéficiaires".

La Commission a fait connaître début 1998 ses orientations en ce qui concerne les modalités de l'évaluation intermédiaire, qui, en mai 1999, à la date de finalisation de ce document est généralement terminée pour la plupart des programmes LEADER nationaux ou régionaux. Des orientations relatives à l'évaluation réglementaire ex-post étaient en préparation à cette même date, et devaient être communiquées par la Commission aux Etats membres d'ici l'automne 1999, en même temps que les orientations pour l'évaluation ex-post des interventions dans le cadre des Objectifs 1 et 5b.

Ce dossier de l'Observatoire ne porte donc pas sur ce volet réglementaire et obligatoire de l'évaluation de l'Initiative.

Il propose aux groupes locaux² et aux administrations intéressés des éléments d'une méthode qui pourrait s'inscrire dans la dimension complémentaire évoquée ci-dessus, mais dont l'utilisation est purement volontaire. Il a en effet semblé important de proposer un outil pouvant aider administrations et groupes à tirer les grandes leçons de l'expérience LEADER pour en tenir compte dans l'élaboration des futures interventions en matière de développement rural.

Ce dossier a été réalisé sur la base des travaux d'un groupe d'experts de l'Observatoire et s'est notamment enrichi des travaux menés dans le cadre de l'évaluation ex-post de LEADER I.

Une procédure de consultation de ses utilisateurs potentiels a été mise en place, pour s'assurer que la méthode proposée réponde aussi bien que possible aux besoins d'évaluation des groupes locaux et des administrations chargées de la mise en œuvre de LEADER à différents niveaux.

- > Des consultations préalables ont été menées pendant la première moitié du mois de septembre 1998 avec quelques administrations nationales et régionales: Ministères de l'Agriculture d'Allemagne et d'Irlande, administrations régionales d'Etat en Aquitaine (France) et en Ecosse (Royaume-Uni), Direction de l'Agriculture des Régions Andalousie (Espagne) et Emilie-Romagne (Italie).
- > Cette consultation a ensuite été approfondie à l'occasion d'une rencontre organisée par l'Observatoire européen LEADER en octobre 1998, à laquelle ont pris part une vingtaine d'administrations nationales et régionales, de groupes d'action locale, d'experts impliqués dans l'évaluation ex-post de LEADER I ou des évaluations intermédiaires de LEADER II et des représentants de la Commission.

[1] JOCE 94C 180/12 et STAR Doc.VI/3479/94REV3.

[2] Le terme "groupe local" utilisé dans ce dossier désigne tout bénéficiaire LEADER II, qu'il soit un "groupe d'action locale" (GAL) ou un "autre acteur collectif LEADER II". Début 1999, LEADER II concernait 942 bénéficiaires, dont 879 GAL et 63 autres acteurs collectifs.

Introduction

Objectifs et contenu du dossier

Objectifs

Ce dossier poursuit deux objectifs principaux:

- > proposer des orientations communes pour l'évaluation³ des aspects particuliers de l'Initiative communautaire LEADER. Ce sont les "spécificités" auxquelles le texte se réfère, la mise en œuvre de l'ensemble de ces spécificités produisant la "valeur ajoutée" de l'approche LEADER;
- > présenter les premiers éléments d'une méthode qui pourrait permettre de satisfaire les besoins d'évaluation des différents protagonistes⁴ du programme (et donc tant au niveau local qu'aux niveaux régional/national et européen) en ce qui concerne la mise en valeur des spécificités de LEADER.

Contenu du dossier

7 spécificités

Sept spécificités clés ont été identifiées comme étant caractéristiques de l'approche LEADER:

- > l'approche territoriale,
- > l'approche ascendante,
- > le groupe local,
- > le caractère innovant des actions,
- > la liaison entre les actions (approche intégrée, multisectorielle),
- > la mise en réseau (au niveau régional, national et européen) et la coopération transnationale,
- > les modalités de gestion et de financement.

Ce sont les résultats produits par la combinaison de ces spécificités qui forment ce que nous appelons "la valeur ajoutée de l'approche LEADER".

Un cadrage dans le contexte local

L'analyse de chacune de ces spécificités est d'abord replacée dans le cadre des caractéristiques:

- > du territoire (les caractéristiques physiques, les acteurs locaux, les institutions locales),
- > du plan d'action décidé au niveau local, ou "programme d'innovation rurale" dans la terminologie de LEADER II.

Des besoins différents et complémentaires

Les besoins des différents protagonistes en matière d'information d'évaluation sont ensuite présentés. L'analyse part de l'hypothèse que l'orientation de chaque niveau est différente:

- > le groupe local souhaitera peut-être obtenir, grâce à une évaluation interne⁵, une analyse de ses propres activités, afin de rendre des comptes sur ses actions et ses dépenses;
- > les niveaux régionaux, nationaux et européens voudront sans doute plutôt présenter les résultats des différents groupes (ou Régions, ou États membres suivant le niveau) et évaluer l'assistance technique apportée aux groupes. Ils souhaiteront également connaître l'impact de l'Initiative et savoir si les spécificités LEADER rendent les actions de développement plus efficaces que d'autres méthodes et politiques de développement.

L'analyse des spécificités du point de vue local

Une fois ce cadre général défini, chaque spécificité est analysée à tour de rôle du point de vue local, en suivant une présentation systématique:

- > définition,
- > motivation de leur introduction dans LEADER,
- > effets attendus de chacune d'elles,
- > proposition de questions clés pour l'évaluation des processus, des résultats et de l'impact obtenus.

[3] Certains termes seront explicités par des notes de bas de page en prenant en compte les définitions proposées dans un glossaire sur l'évaluation que devrait publier prochainement la Commission européenne.

[4] "Protagoniste" (en anglais: "stakeholder"): Individus, groupes ou organisations qui ont un intérêt dans l'intervention évaluée ou dans l'évaluation elle-même, et notamment: les autorités ayant décidé et financé l'intervention, les gestionnaires, les opérateurs, les porte-parole des publics concernés.

[5] Évaluation interne: une évaluation réalisée à l'initiative du groupe local, avec l'objectif d'améliorer sa capacité à stimuler le développement du territoire.

L'analyse des spécificités du point de vue des autres niveaux

Des questions complémentaires sont ensuite proposées pour répondre aux besoins supposés des autres niveaux (régional, national, européen):

- > identification des meilleures pratiques en comparant différentes approches;
- > évaluation des ressources externes apportées par ces niveaux;
- > appréciation des règles et procédures établies par ces niveaux de gestion (les “règles du jeu”).

Conclusion

En conclusion, le dossier s'attache à proposer un ensemble de questions visant à identifier les grandes leçons à retenir de l'expérience LEADER pour d'autres politiques de développement rural, ainsi que l'identification des bonnes pratiques à valoriser.

Chapitre 1

Quelques rappels sur LEADER et son évaluation

Quelques rappels sur LEADER et son évaluation

1.1 Orientations pour l'évaluation de LEADER: deux exigences différentes

L'Initiative communautaire LEADER vise à introduire et à expérimenter une nouvelle approche du développement rural. LEADER II met en outre l'accent sur le caractère innovant des actions, leur démonstrativité et la coopération transnationale entre les bénéficiaires LEADER (groupes d'action locale ou autres acteurs collectifs LEADER II).

En tant que promoteur de l'Initiative, l'Union européenne a précisé, dans la Communication aux États membres (94/C 180/12), les objectifs généraux, les orientations et les exigences en matière d'évaluation de l'Initiative, renforçant son importance par rapport à la phase préalable.

Cette Communication précise que l'information à fournir par les bénéficiaires LEADER et les autorités régionales ou nationales doit comprendre:

“les informations (...) permettant de disposer d'un diagnostic initial, de préciser les changements attendus et de caractériser les dimensions d'innovation et de démonstration de l'action menée. Cette information servira de point de référence pour l'évaluation afin d'analyser au cours de la période de vie de chaque projet, les conditions d'émergence de l'innovation considérée, ses conséquences (impact), sa diffusion spontanée et les conditions de son éventuel transfert. (...) L'évaluation périodique devra faire apparaître la valeur ajoutée des différents volets du programme par rapport aux autres actions menées sur le même territoire (y compris pour les coopérations transnationales).”

Pour atteindre cet objectif, les personnes chargées de l'évaluation de LEADER II devront “utiliser des paramètres spécifiques, adaptés aux caractéristiques du programme” (paragraphe 19 de la Communication).

De plus, dans le document officiel sur les procédures de contrôle et d'évaluation des dépenses des Fonds structurels (STAR Doc.VI/3479/94REV3), deux exigences sont établies en matière d'évaluation:

- 1) les orientations générales et les procédures établies pour l'évaluation des autres programmes sont également applicables à LEADER;
- 2) “pour ce qui est de l'évaluation de l'impact, il sera indispensable de prendre en considération les objectifs de LEADER ainsi que certains aspects spécifiques: démarche au niveau local, actions innovatrices, évaluation de la nature et de la composition des groupes bénéficiaires.”

Cet examen rapide des références officielles fournit une première indication sur ce qui est attendu: en fait, deux méthodes d'évaluation complémentaires doivent être employées:

- > d'une part, des procédures identiques à celles des autres programmes européens doivent être suivies, basées sur des indicateurs physiques et financiers d'évaluation de l'avancement, des résultats et de l'impact, comme si LEADER était un programme comme les autres;
- > d'autre part, pour apprécier son approche différente du développement rural, ses aspects spécifiques doivent aussi être évalués.

Bien que l'Initiative ne représente qu'une part très modeste des Fonds structurels, le travail d'évaluation devant être effectué est en fait plus complexe que celui des autres interventions communautaires. En effet, si la méthodologie permettant le premier type d'évaluation est assez bien établie, une méthodologie d'évaluation des aspects spécifiques de LEADER n'a jusqu'à maintenant pas été proposée. L'objectif de l'Observatoire est que ce document y contribue et permette d'enrichir les réflexions des divers partenaires de l'Initiative.

Dans cette dernière étape de LEADER II, beaucoup de groupes locaux souhaitent également mettre en place des évaluations internes afin de tirer les enseignements des activités réalisées et de préparer le futur. Cette mise en valeur plus systématique des spécificités de LEADER peut leur être très utile.

1.2 Un exemple pour illustrer l'importance de la mise en valeur des spécificités de LEADER

Un exemple concret permet d'illustrer en quoi l'évaluation de LEADER n'est pas une tâche simple.

Imaginons un groupe local ayant mis en œuvre une série d'actions concernant le tourisme rural.

Ces actions ont eu pour résultat d'attirer de nouveaux visiteurs sur le territoire, d'apporter un revenu supplémentaire et des emplois plus diversifiés pour la population locale. De nouvelles formes d'échange avec l'extérieur ont été créées, ce qui a amélioré la compétitivité du territoire.

Les indicateurs mis en place "ex ante" pourraient par exemple viser à quantifier:

- > le nombre de maisons rénovées,
- > le nombre de personnes formées aux techniques de construction traditionnelles,
- > le nombre d'utilisateurs du centre de loisirs collectif,
- > le nombre de nouveaux visiteurs sur le territoire,
- > les nouveaux emplois et le revenu généré,
- > le coût de ces nouveaux emplois.

Si on se contente des données fournies par ces indicateurs, des éléments tels que la mise en valeur des ressources locales, la participation des acteurs locaux ou le lien entre les actions ne seront pas visibles et leur influence sur les résultats ne pourra pas être appréciée. Ces indicateurs montreront une partie des résultats et de l'impact des actions, ce qui est bien sûr important, mais très peu sur la valeur ajoutée qu'a représenté "l'approche LEADER" par rapport aux autres approches.

Reprenant notre exemple, nous ne saurons pas:

- > qu'un travail d'information préalable a impliqué plus de 200 habitants;
- > que la définition de l'ensemble du projet a fait l'objet d'une multitude de réunions de concertation avec toutes les parties intéressées;
- > que les propriétaires ont notamment participé à la définition du projet et contribué par leurs investissements privés à sa réalisation;
- > que le savoir-faire lié aux techniques de construction locales traditionnelles a été revalorisé;
- > qu'un système collectif de loisirs pour les familles avec enfants a été organisé grâce à une étude de marché et des experts, et est accessible aux habitants permanents;
- > qu'une nouvelle image du territoire a été créée et communiquée.

Comment peut-on rendre compte de l'impact que peuvent avoir ces facteurs plus qualitatifs, qui font la différence entre LEADER et les autres approches de développement rural, sa valeur ajoutée?

C'est ce qui est recherché à travers cette mise en valeur des spécificités de LEADER.

Chapitre 2

Identification des spécificités de LEADER

Identification des spécificités de LEADER

2.1 Définition des spécificités et de leur lien avec le programme et les facteurs de développement

Les spécificités de LEADER sont les aspects particuliers qui ont caractérisé l'Initiative depuis son lancement en 1991, et ont contribué à son caractère innovant et à son succès dans des contextes ruraux très différents. La Communication aux États membres annonçant LEADER II mentionne la plupart d'entre elles.

Nous en avons retenu 7 :

- 1 l'approche territoriale
- 2 l'approche ascendante
- 3 les groupes locaux (partenariat horizontal)
- 4 le caractère innovant des actions
- 5 la liaison entre les actions, c'est à dire l'approche intégrée, multisectorielle
- 6 la mise en réseau, y compris la coopération transnationale
- 7 les modalités de gestion et de financement

Ces 7 spécificités peuvent être considérées comme les spécificités clés de l'Initiative. Elles ont été choisies par le groupe de travail comme étant essentielles au succès de LEADER, et pouvant être prises en compte par tous les protagonistes.

Chaque spécificité clé sera définie et son rôle dans le cadre d'un exercice d'évaluation expliqué dans le chapitre suivant. La Figure 1 vise à clarifier comment les spécificités influencent les composés de base classiques de l'évaluation d'un projet ou d'un programme.

La plupart des groupes locaux LEADER et des administrations nationales et régionales ont probablement déjà identifié une méthode d'évaluation qui relie les objectifs définis dans le programme d'innovation rurale avec les actions en cours de mise en œuvre, la progression vers les résultats attendus et l'impact étant mesurés à l'aide d'indicateurs (financiers, physiques, de réalisation et d'impact).

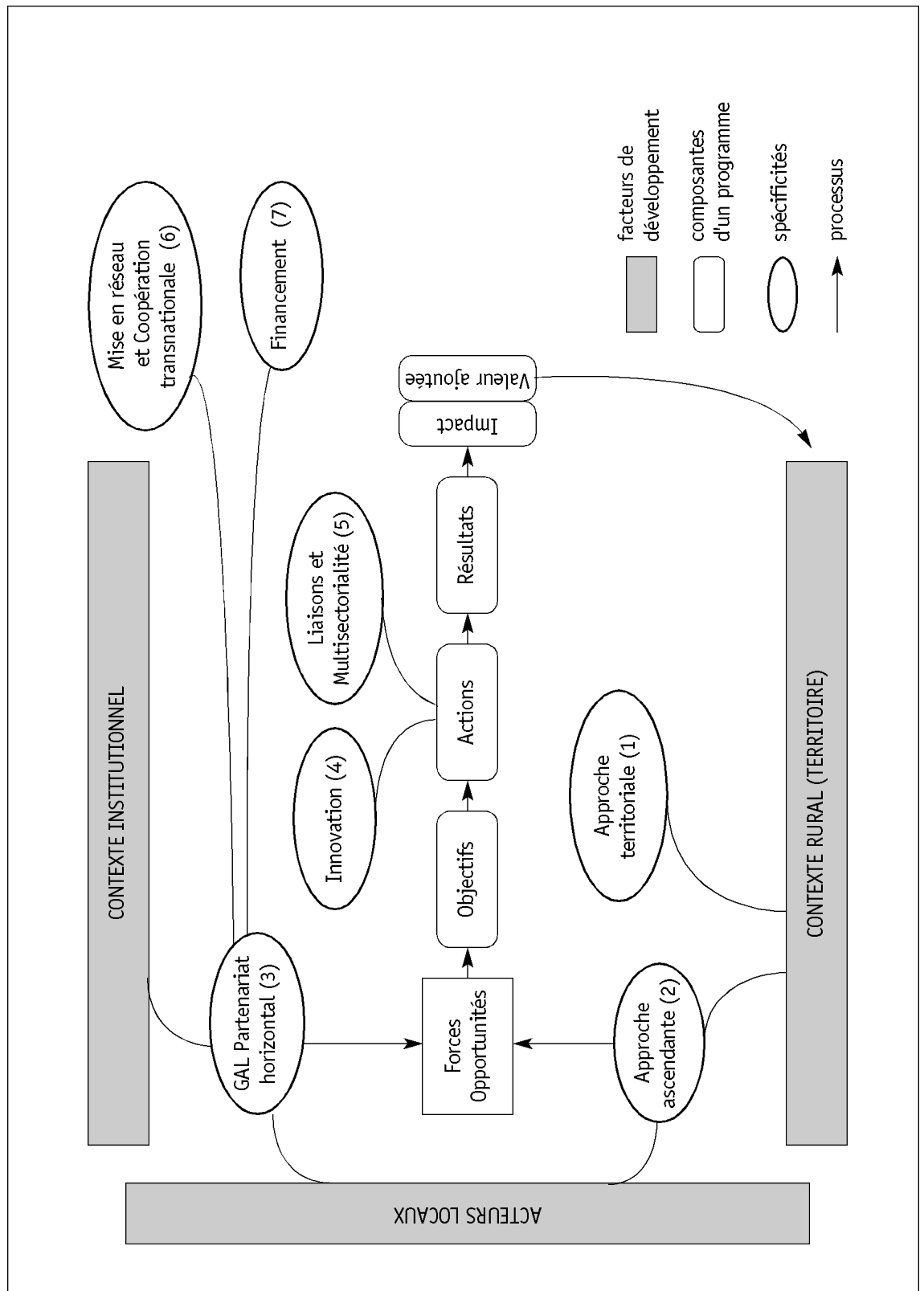
L'Initiative LEADER fonctionne en liaison étroite avec des facteurs de développement local qui varient d'un territoire à un autre: le contexte rural, les acteurs locaux et l'environnement institutionnel.

Ces facteurs sont considérés comme stratégiques dans l'Initiative LEADER. L'existence des spécificités de LEADER permet de relier le programme d'innovation rurale à ces facteurs de développement local et modifie l'approche traditionnelle du développement rural.

Dans la Figure 1, chaque spécificité est présentée par rapport aux objectifs, actions, résultats et impact d'un programme d'une part, et par rapport aux facteurs de développement local d'autre part. On voit que les spécificités agissent en influençant simultanément le processus de planification et le contexte local:

- > l'approche territoriale permet d'initier le processus en s'appuyant sur les ressources et besoins particuliers de chaque territoire;
- > l'approche ascendante permet d'impliquer de façon participative les acteurs locaux tout en prenant en compte les réalités propres à chaque territoire. Elle génère une nouvelle perception des forces et des faiblesses, des menaces et des opportunités qui influencera tout au long du programme la définition des objectifs, la réalisation des actions, les résultats attendus et l'impact;
- > le groupe local est organisé dans un partenariat horizontal, réunissant tant des acteurs locaux que des institutions locales;
- > le caractère innovant des actions, le lien entre elles et l'approche multisectorielle ont une influence sur les actions mises en œuvre, ainsi que sur les résultats attendus et l'impact;
- > la mise en réseau et la coopération transnationale influencent les relations entre le niveau local et le monde extérieur (circulation d'information et de connaissances, développement de projets communs). Des échanges ont lieu entre les groupes locaux d'un même pays ou au niveau européen; ils se font directement ou via les réseaux établis au niveau national ou européen. Ces échanges contribuent également au renforcement des liens avec les administrations régionales et nationales ainsi qu'avec la Com-

FIG. 1: LE NIVEAU LOCAL – APPORTS EXTERNES



mission européenne. La coopération transnationale est un accord plus formel et structuré que les échanges réalisés dans le cadre de la mise en réseau;

- > le mode de financement (“Subvention Globale” ou “Programme Opérationnel”, tranche unique ou pluriannuelle) influence la flexibilité du programme tout au long de sa mise en œuvre, et, dans de nombreux cas, la nature des projets qui pourront être financés (des modalités de paiement inadéquates peuvent par exemple décourager les porteurs de projet les plus fragiles et, parfois, les plus innovants).

La Figure 1 montre que chaque spécificité prise individuellement va influencer plus particulièrement un aspect du contexte local ou du programme. Les innovations, par exemple, concernent essentiellement les actions et leurs résultats; l’approche territoriale influence la délimitation initiale du territoire et tous les processus qui en découlent.

Les spécificités peuvent aussi être considérées dans leur ensemble, ce qui permet d’évaluer la valeur ajoutée qu’elles génèrent comme un impact supplémentaire qui n’existerait pas si avait été utilisée une approche plus conventionnelle.

2.2 Les besoins en information des différents niveaux (du local à l’européen) diffèrent-ils en ce qui concerne les spécificités?

La Figure 1 identifie les sept spécificités et leurs liaisons avec les composantes du programme et les facteurs de développement local. On peut à partir de là définir les besoins en information du protagoniste local dans l’évaluation.

Certaines spécificités sont également à appréhender dans un contexte différent (régional, national ou européen). En particulier, le financement et la mise en réseau (y compris l’assistance et le financement de la coopération transnationale) sont en grande partie de la responsabilité des niveaux régionaux, nationaux et européen.

Le diagramme de la Figure 2 montre de quelle façon agissent les spécificités mises en œuvre au niveau régional, national ou européen:

- > le financement des programmes LEADER et leurs modalités de mise en œuvre (financements pluriannuel, programmes opérationnels ou subventions globales, etc.) comportent un certain nombre de particularités:
- > il s’agit de cofinancements, associant contributions privées et publiques locales, avec un apport financier externe (Union européenne, administrations régionales et/ou nationales);
- > un budget est alloué à chaque groupe local sur la base du programme d’innovation rurale approuvé par les autorités régionales ou nationales;
- > une certaine flexibilité permet l’adaptation de ce budget aux évolutions qui peuvent apparaître au cours de la mise en œuvre;
- > la mise en réseau au niveau régional ou national permet des relations directes entre les groupes, ainsi que des échanges plus structurés à travers les réseaux établis (avec en général au niveau national l’appui d’une Unité Nationale d’animation du réseau). Elle facilitera également les relations directes entre les groupes locaux et le niveau régional/national. Ceci influencera le type d’information et de services fournis par les administrations publiques ou par d’autres acteurs au niveau national/régional;
- > de même, la mise en réseau au niveau européen permet des relations directes entre les groupes ou des échanges au travers du Réseau européen du Développement rural, soutenu par la Commission à travers l’Observatoire européen LEADER. Elle offre un cadre de références plus large et plus riche pour les échanges;
- > la coopération transnationale concerne des projets spécifiques communs entre plusieurs groupes LEADER au niveau européen. Elle influence les actions de ces groupes, car elle offre un cadre facilitant le transfert d’expériences et, dans certains cas, la possibilité d’atteindre une masse critique qui n’existait pas auparavant en milieu rural.

L'orientation de l'évaluation dans une perspective nationale/régionale ou européenne sera donc probablement légèrement différente de celle du niveau local.

A ces niveaux, il est nécessaire d'évaluer:

- > l'efficacité et l'efficience⁶ des spécificités dont ces niveaux sont responsables (financement, mise en réseau, coopération transnationale) par rapport à d'autres politiques où ces spécificités ne sont pas présentes;
- > le fonctionnement des "règles du jeu" (orientations et procédures) qui sont établies à ces niveaux;
- > les raisons expliquant les différences observées entre la performance, les résultats et l'impact des groupes au niveau local;
- > l'adéquation de LEADER comme modèle et sa transférabilité dans d'autres politiques régionales, nationales ou européennes. L'évaluation tiendra compte de la valeur ajoutée globale apportée par l'ensemble des spécificités qui ont été appliquées et par chacune d'entre elles individuellement.

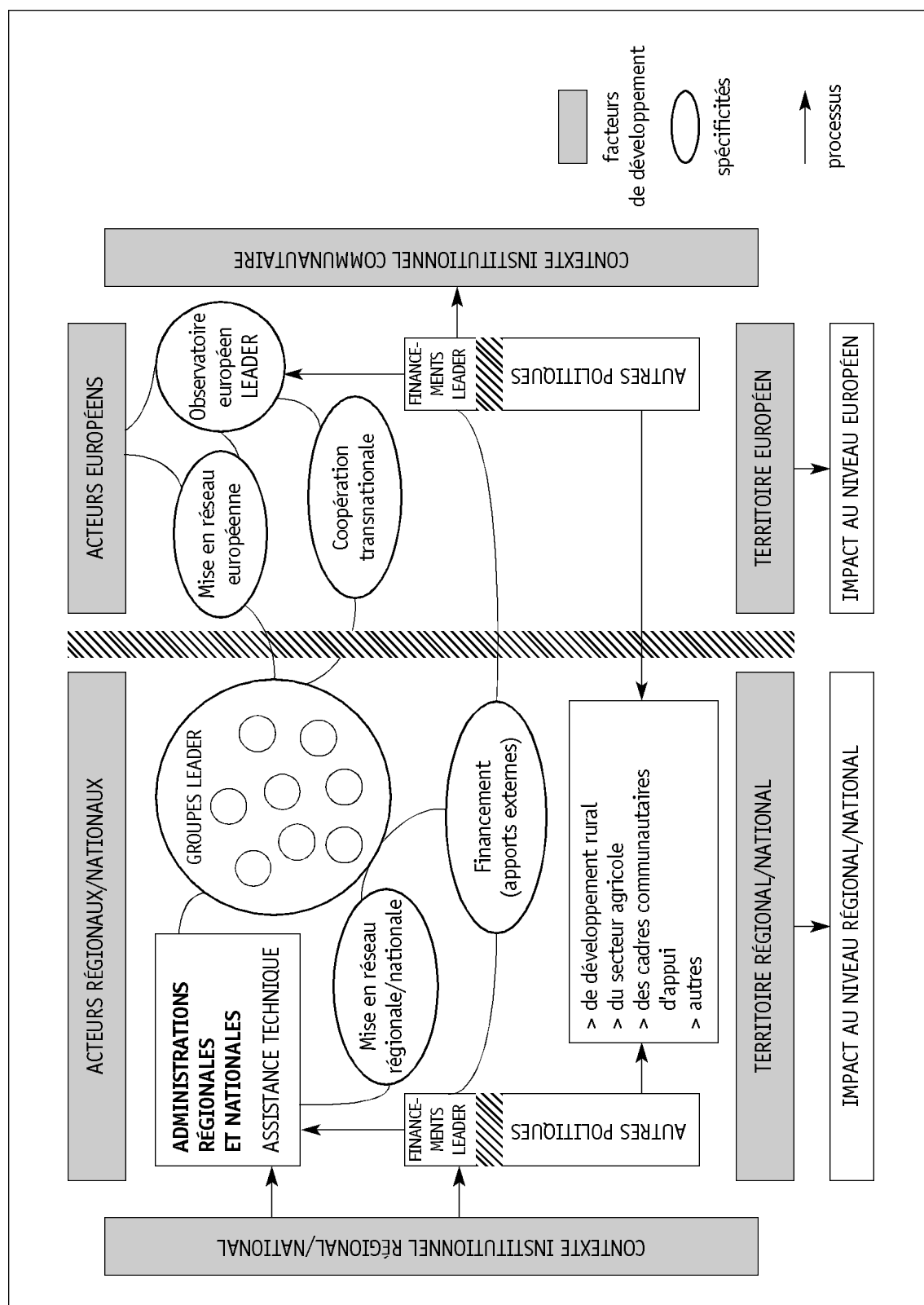
Pour répondre à ces besoins, l'information concernant les performances des programmes individuels devrait être fournie à terme de telle façon qu'elle permette l'agrégation des données, à partir du niveau local "vers le haut" (procédure ascendante), la comparaison entre les groupes et l'identification de modèles représentant les meilleures pratiques.

Le Tableau 1 synthétise pour chaque protagoniste les spécificités qu'il est pertinent d'évaluer à son niveau et suggère des orientations que pourrait prendre l'évaluation. Quelques méthodes qui pourraient être utilisées pour évaluer les spécificités sont également proposées. Toutefois, il est clair qu'un effort reste à faire sur le plan méthodologique, tant pour organiser la circulation de l'information entre les niveaux que pour disposer d'outils d'analyse efficaces.

[6] Efficacité: le fait que les objectifs fixés aient été atteints.

Efficience: le fait que les effets aient été obtenus à un coût raisonnable.

FIG. 2: LE NIVEAU NATIONAL/RÉGIONAL – LE NIVEAU EUROPÉEN



TABEAU 1: LES BESOINS EN INFORMATION DES DIFFÉRENTS PROTAGONISTES

Protagoniste	Spécificités pertinentes à chaque niveau	Orientations possibles de l'évaluation	Quelques propositions de méthodes
Niveau local	<ul style="list-style-type: none"> > approche territoriale > approche ascendante > groupes locaux > actions innovantes > liaisons entre les actions > mise en réseau / coopération transnationale > modalités de gestion et de financement 	<p>Comment les spécificités ont-elles influencé:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) le processus de programmation b) les facteurs qui influencent le contexte au niveau local? <p>Quelle valeur ajoutée ont-elles créée au niveau des résultats et de l'impact?</p> <p>Comment les modalités de gestion et de financement ainsi que la mise en réseau ont-elles influencé les résultats au niveau local?</p> <p>Quelles leçons pour les futures actions?</p>	<p>Evaluation interne réalisée avec l'aide d'un évaluateur externe</p> <p>Enquêtes ad hoc auprès des porteurs de projets ou de certaines catégories de la population</p>
Niveau national/régional	<ul style="list-style-type: none"> > modalités de gestion et de financement > mise en réseau au niveau national/régional 	<p>Comment les orientations et les procédures ont-elles influencé la mise en œuvre des spécificités?</p> <p>Quels modèles, quelles bonnes pratiques ont émergé? Quels ont été le cas échéant les aspects négatifs?</p> <p>Comment les modalités de gestion et de financement ainsi que la mise en réseau ont-elles influencé les résultats au niveau local?</p> <p>Quelles leçons pour les politiques rurales et agricoles régionales et/ou nationales, l'avenir de LEADER?</p> <p>Adéquation de LEADER comme modèle, transférabilité, bonnes pratiques, intégration dans d'autres politiques.</p>	<p>Evaluation interne des résultats/impact</p> <p>Evaluation externe de données reçues du niveau local</p> <p>Agrégation et comparaison de ces données au moyen de typologies pertinentes (territoires, partenariat, sectorielles)</p> <p>Enquêtes ad hoc sur des thèmes ou des publics spécifiques</p>
Niveau européen	<ul style="list-style-type: none"> > modalités de gestion et de financement > mise en réseau européenne/coopération transnationale 	<p>Comment les orientations et modalités de mise en œuvre ont-elles influencé la mise en œuvre des spécificités?</p> <p>Quelles caractéristiques régionales et nationales apparaissent?</p> <p>Comment les modalités de gestion et de financement, ainsi que la mise en réseau, ont-elles influencé les résultats au niveau local?</p> <p>Quelles leçons pour les autres politiques rurales et agricoles, l'avenir de LEADER?</p>	<p>Evaluation interne des résultats/ impact</p> <p>Synthèse des données reçues du niveau national/régional</p> <p>Agrégation et comparaison de ces données au moyen de typologies pertinentes (territoires, partenariat, actions sectorielles)</p> <p>Enquêtes ad hoc sur des thèmes ou des groupes spécifiques</p>

Chapitre 3

Questions et enjeux de l'évaluation pour chaque spécificité

Questions et enjeux de l'évaluation pour chaque spécificité

Dans ce chapitre, chaque spécificité retenue sera analysée de la même façon:

- > proposition de **définition**, afin d'avoir une référence commune;
- > présentation de la **motivation de son introduction** dans LEADER, afin de rendre explicites les objectifs de sa présence dans un programme de développement rural: de cette façon, nous disposons de termes de références pour évaluer les résultats et l'impact;
- > proposition relative aux **questions principales** qui pourront être utilisées pour l'évaluation de chaque spécificité. A chaque fois sont évoqués:
 - > une brève description de la situation initiale pour montrer le contexte;
 - > la description des processus activés par la mise en œuvre;
 - > les résultats et l'impact, les enseignements.

Pour rendre plus accessible la méthodologie, ne sont proposées ici que les questions que l'on peut considérer comme communes à tous les protagonistes; d'autres questions peuvent bien entendu être développées par ceux qui souhaitent approfondir l'un ou l'autre point particulier.

Dans ce chapitre, les questions proposées sont surtout pertinentes au **niveau local**, le premier "élément de base" de l'évaluation. Les autres niveaux seront étudiés dans le chapitre suivant.

En posant les questions, une attention particulière sera accordée au choix de la personne interrogée, de préférence le responsable du groupe local. Si d'autres ressources sont disponibles, des enquêtes complémentaires peuvent être menées auprès de certains porteurs de projet⁷. Les résultats de ces enquêtes seront utilisés pour répondre aux questions proposées. Des réunions d'information générales pour les groupes sont fortement recommandées pour améliorer la compréhension des questions posées et des réponses attendues.

3.1 L'approche territoriale

3.1.1 Définition

L'approche territoriale consiste à définir une politique de développement à partir des réalités, forces et faiblesses particulières d'une zone. Dans LEADER, cette zone est une **unité territoriale rurale** ayant une certaine homogénéité, caractérisée par une cohésion sociale interne, une histoire et des traditions communes, un sentiment d'identité partagé. Sa taille peut varier sensiblement selon le contexte (par exemple entre des zones de faible et de forte densité de population) et la stratégie de développement adoptée. Cette zone ne doit pas nécessairement coïncider avec une unité administrative préétablie. Le territoire LEADER a été défini de façon indicative dans la Communication aux États membres comme une zone de moins de 100 000 habitants.

3.1.2 Motivations et résultats attendus

La raison d'être de l'approche territoriale est liée à la nouvelle importance accordée au rôle des **ressources endogènes** (plutôt qu'aux ressources exogènes) dans la promotion d'un développement durable. Les zones rurales diffèrent les unes des autres: chaque territoire dispose d'un ensemble de ressources particulières et typiques susceptibles d'être valorisées plus efficacement par les institutions et acteurs locaux. Ceux-ci sont les mieux placés pour connaître les forces et faiblesses du territoire et développer une vision globale de ses potentiels. Les ressources endogènes peuvent être physiques, environnementales, culturelles, humaines, économiques et financières, institutionnelles et administratives. La définition au niveau local de politiques de développement peut s'avérer plus efficace et plus facile à gérer car elle permet de mobiliser ces ressources.

[7] Porteur de projet: *Personne ou organisme, public ou privé, qui sollicite et obtient éventuellement une aide dans le cadre de l'intervention pour un projet donné.*

L'approche territoriale permet:

- > de valoriser et de mobiliser des ressources endogènes ou typiques auparavant sous-estimées;
- > d'offrir de meilleures perspectives de développement durable que les politiques qui appliquent des mesures indifférenciées à toutes les zones rurales défavorisées;
- > de formuler une vision globale pour le territoire.

3.1.3 Principales questions

a) la situation initiale

- > Expliquer comment le territoire LEADER a été défini initialement (critères utilisés, arguments pour l'élargir ou le réduire, prise en compte de l'existence de ressources endogènes pour sa délimitation, coïncidence ou non avec une unité administrative).
- > Evaluer la pertinence d'une telle délimitation (taille, cohésion sociale et identité culturelle, masse critique d'activités, caractère rural).
- > *La délimitation initiale de la zone était-elle appropriée? Pourquoi?*

b) les processus

- > *L'approche territoriale a-t-elle contribué à une valorisation nouvelle ou plus efficace de ressources endogènes auparavant sous-estimées? Lesquelles?*

c) les résultats et l'impact

Il s'agit ici d'évaluer le potentiel de la zone, les forces et faiblesses des ressources locales qui auraient dû être identifiées dans le diagnostic initial du territoire. Le concept de "**masse critique**" est utile: il s'agit de la capacité du territoire à générer un processus de développement qui mobilise ses propres ressources. Cependant, ce qui était considéré comme un facteur critique pour le développement à un moment donné ne le reste pas forcément et vice-versa.

- > *Le territoire a-t-il réussi à générer un développement grâce à ses ressources propres?*
- > *Le programme d'innovation rurale et les actions prévues étaient-ils pertinents pour la zone?*
- > *Le programme a-t-il permis une vision globale?*
- > *Les actions ont-elles augmenté le sentiment d'appartenance au territoire et d'identité de la population? Un sentiment de responsabilité collective vis-à-vis du territoire a-t-il été renforcé?*

d) les enseignements

- > *La délimitation du territoire doit-elle être modifiée? Pourquoi?*

3.2 L'approche ascendante

3.2.1 Définition

L'approche ascendante vise à encourager la **prise de décision participative** au niveau local pour tout ce qui concerne les politiques de développement. L'implication des acteurs locaux est recherchée: la population dans son ensemble, les groupes d'intérêt économiques et sociaux, les institutions publiques et privées représentatives.

Les **activités d'animation et de formation** ("capacity building") forment une composante stratégique de l'approche ascendante:

- > sensibilisation, formation, participation et mobilisation de la population locale pour l'identification des forces et faiblesses du territoire (diagnostic);
- > participation de différents groupes d'intérêt dans les choix stratégiques du programme d'innovation rurale;
- > transparence des critères de sélection des actions mises en œuvre.

La participation peut avoir lieu à différentes étapes du programme (avant la définition du plan, pendant la mise en œuvre, après ses conclusions); elle peut être assurée par la participation directe ou par l'intermédiaire de représentants d'intérêts collectifs.

Pour être efficace, l'approche ascendante doit être appliquée sur un territoire relativement petit, où les habitants se connaissent, peuvent se rencontrer facilement et peuvent avoir l'occasion de participer à la prise de décision. Elle est donc étroitement liée à l'approche territoriale.

3.2.2 Motivations et résultats attendus

L'approche ascendante est une alternative dans la prise de décision aux approches plus traditionnelles, le plus souvent essentiellement descendantes. C'est une méthode pour identifier les décisions souhaitables par la consultation des groupes d'intérêt pertinents au niveau local.

Si l'on admet que les territoires ruraux disposent de ressources différenciées et ont des problèmes différents à résoudre, il convient de concevoir des mesures adaptées à chaque cas: la prise de décision centralisée devient alors inadaptée et/ou insuffisante, car elle ne peut pas être adaptée aux particularités de chaque zone.

La prise de décision locale participative devient donc un outil stratégique pour reconnaître l'existence de besoins diversifiés en matière de politique rurale. Si cette approche permet de révéler de nouvelles idées, il est utile de l'appliquer dès l'étape du diagnostic

et de l'élaboration du programme d'innovation rurale. Une deuxième motivation est le fait que la prise de décision participative peut assurer, lorsqu'elle fonctionne efficacement, une représentation large et équitable de tous les groupes d'intérêt, offrant ainsi l'occasion de construire un consensus, de résoudre des conflits, et de favoriser de nouvelles liaisons entre secteurs et groupes.

L'adoption de l'approche ascendante implique la délégation du pouvoir de décision au niveau local par rapport à d'autres niveaux de gouvernance. Elle peut entraîner une meilleure efficacité, plus de flexibilité en matière de développement rural, une décentralisation (principe de subsidiarité) et un meilleur consensus au niveau local.

3.2.3 Principales questions

a) la situation initiale

- > Expliquer si une méthode de prise de décision participative a été utilisée, comment elle a été mise en œuvre, quel a été le rôle des activités d'animation, qui y a participé et si une expérience préalable existait.
- > Si aucune méthode d'animation ou de prise de décision participative n'a été mise en œuvre, expliquer pourquoi et en quoi cela a influencé le plan d'action et les résultats. Dans ce cas, il faut bien entendu ignorer les questions suivantes.

b) les processus

- > *Qui a participé au processus de consultation démocratique visant à construire le consensus initial pour le programme d'innovation rurale, et comment? Qui en a été exclu, et pourquoi?* (actions d'animation, sensibilisation et mobilisation de la population, consultation formelle des représentants des organisations sociales et des intérêts économiques).
- > *Qui a participé et qui a été exclu du processus de prise de décision, et comment? Pourquoi?* (considérer l'influence réelle des intérêts publics et privés, des secteurs ou groupes particuliers, indépendamment de leur appartenance au groupe local);
- > *L'approche ascendante a-t-elle été utilisée régulièrement tout au long du programme?* (dans la phase préliminaire, dans l'identification des stratégies et des actions, dans la mise en œuvre);
- > *Comment ont été organisées la participation et les activités d'animation?* (rôle des animateurs et des experts extérieurs, assistance technique).

c) les résultats et l'impact

- > *Comment l'approche ascendante a-t-elle influencé:*
 - > *la perception des problèmes et des besoins locaux,*
 - > *le choix des objectifs, des stratégies et des actions,*
 - > *la représentation plus large des acteurs locaux dans le processus de prise de décision?*
- > *Comment l'approche ascendante a-t-elle contribué concrètement au développement du territoire? (Impact)*
- > *Le niveau de prise de décision local a-t-il été renforcé par rapport aux autres niveaux? La participation a-t-elle favorisé:*
 - > *le développement d'un consensus pour l'action locale,*
 - > *la mise en place de pratiques de négociation,*
 - > *la coopération économique et sociale,*
 - > *une meilleure capacité d'intégrer la population locale dans de nouveaux mécanismes d'organisation au niveau du territoire?*
- > *Quels apports supplémentaires l'approche ascendante a-t-elle amené par rapport aux approches descendantes? A-t-elle été étendue à des programmes autres que LEADER? A d'autres territoires? (effet de démonstration)*

d) les enseignements

- > *Quelles leçons faut-il retenir pour un renforcement futur de l'approche? Des effets négatifs ou indésirables ont-ils été identifiés? Comment l'approche pourrait-elle être améliorée? Quels modèles de bonnes pratiques faut-il retenir?*

3.3. Le groupe local

3.3.1 Définitions

Dans le cadre de LEADER II, le “groupe d'action locale” (GAL) est un ensemble d'acteurs publics et privés, associés dans un **partenariat**, qui identifie une stratégie commune et des actions innovantes pour le développement d'une zone rurale. Ces partenaires devraient représenter les principaux acteurs de la vie économique et sociale de la zone, les différents secteurs et associations concernés par l'environnement, l'intégration sociale et culturelle.

Les “autres acteurs collectifs LEADER II” ont une orientation plus thématique et devraient également, autour de leur thème d'intervention disposer d'une stratégie intégrée pour le développement du territoire.

Ces groupes locaux peuvent avoir été créés ad hoc ou, dans quelques cas, avoir existé auparavant. Ils décident en général des orientations et du contenu du programme d'innovation rurale; ils prennent des décisions sur les différentes actions à financer; dans certains cas, ils mettent en œuvre directement ces décisions, dans d'autres cas, les paiements proprement dits sont effectués par un organisme habilité à gérer des subventions provenant de fonds publics.

Le GAL, qui ne correspond ni à une administration publique ni au secteur privé, est l'une des spécificités les plus originales et stratégiques introduites par l'Initiative LEADER: doté d'un pouvoir de prise de décision et d'un budget relativement important, c'est en général un mode d'organisation nouveau qui peut influencer considérablement l'équilibre institutionnel et politique du territoire.

3.3.2 Motivation et résultats attendus

La principale motivation de la délégation de la gestion de LEADER au groupe local est que celui-ci devrait être plus efficace pour stimuler l'initiative locale que les administrations et agences existantes. Une longue histoire de politiques sectorielles et descendantes semble avoir entraîné dans de nombreux cas un déficit d'organisation et de dynamisme dans les zones rurales.

On attend d'un groupe local qu'il:

- > fédère autour d'un projet commun l'ensemble des forces vives du territoire;
- > dispose d'une autonomie de décision et de la capacité de poser un regard nouveau sur les ressources locales;
- > recherche à assurer une bonne liaison entre les actions;
- > soit souple et flexible sur le plan de la gestion;
- > dispose d'une capacité à saisir les opportunités

offertes par les ressources locales;

- > soit plus sensible aux idées innovantes;
- > soit capable d'intégrer des approches sectorielles distinctes pour mieux les utiliser.

Un second type de motivation est que la constitution des groupes, en particulier là où le niveau local de l'administration publique n'est pas très structuré, renforce la décentralisation au niveau sous-régional et augmente le degré de subsidiarité. Une large représentation de tous les groupes d'intérêt locaux au sein du GAL est une exigence pour assurer tant une perspective globale et multisectorielle que la diversification de l'économie rurale.

3.3.3 Principales questions

a) la situation initiale

> *Le groupe local existait-il avant LEADER?*

Si oui,

- > *Quelle était sa mission?*
- > *Avait-elle un rapport avec le développement rural?*
- > *A-t-elle été adaptée ou modifiée?*

Si non,

- > *Quel processus a été suivi pour constituer le GAL? (choix des partenaires, secteurs ou groupes inclus ou exclus);*
- > *Y a-t-il eu des changements importants dans sa composition?*
- > *Le GAL a-t-il engagé son propre personnel et/ou utilise-t-il le personnel d'autres agences ou administrations?*
- > *Quelle forme légale le GAL a-t-il choisie?*

b) les processus

> *Y a-t-il une autonomie dans la capacité de prise de décision du groupe local? A-t-il acquis une légitimité et une reconnaissance par ses opérations? Comment?*

> *Le groupe local a-t-il atteint une représentation adéquate de tous les intérêts locaux? (existe-t-il un intérêt prédominant: public, privé, politique, sectoriel, individuel?)*

> *La constitution d'un groupe local a-t-elle favorisé l'identification de besoins et problèmes non reconnus auparavant? A-t-elle mené à choisir des stratégies et des actions différentes de ce qui était fait auparavant dans le territoire?*

> *La méthode de prise de décision utilisée était-elle adéquate? Le personnel était-il suffisant, qualifié et motivé?*

c) les résultats et l'impact

- > *Comment la constitution et le fonctionnement du groupe local ont-ils:*
 - > *influencé d'autres institutions publiques existantes (incitation à des échanges intersectoriels entre différentes agences, effet de cohésion politique),*
 - > *influencé les acteurs locaux (nouvelles organisations et relations, renforcement de la capacité de négociation dans les situations de conflit, redéfinition d'intérêts communs et d'une identité, effet coopératif et de cohésion sociale),*
 - > *stimulé de nouvelles activités (effet de mobilisation des ressources)?*
- > *Le travail du groupe local a-t-il permis de renforcer les responsabilités⁸ du niveau local?*
- > *L'expérience du groupe local a-t-elle conduit à une imitation ou un transfert de cette méthode à d'autres agences ou d'autres programmes (effet de démonstration, fonction de modèle)?*
- > *Des effets négatifs ont-ils été identifiés?*

d) les enseignements

- > *Des évaluations internes périodiques de l'efficacité du fonctionnement du groupe local ont été réalisées? De son comité de direction?*
- > *Quelles leçons faut-il retenir pour la consolidation du groupe local en temps que gestionnaire efficace, organisateur de consensus et mobilisateur de ressources (qu'est-ce qui a bien marché et que faudrait-il éviter)? Des partenaires nouveaux sont-ils à intégrer?*

[8] Concept anglais d'"Empowerment" difficile à traduire

3.4 Les actions: leur caractère innovant

Un des objectifs très importants de LEADER II est de "susciter des opérations innovantes portées par des acteurs locaux, publics et privés, dans tous les secteurs d'activité du milieu rural, à faire connaître ces expériences concrètes dans toute la Communauté et à aider les acteurs ruraux de différents Etats membres qui le souhaitent à s'inspirer des résultats obtenus par d'autres territoires, et à réaliser en commun certains projets" (Communication aux Etats membres, 1/7/94).

L'innovation est donc étroitement liée au transfert et à la mise en réseau. Par rapport à LEADER I, l'accent est passé de l'expérimentation d'une approche innovante du développement rural à l'expérimentation d'actions concrètes ayant un caractère innovant.

L'innovation et la démonstrativité font partie des critères d'éligibilité des actions financées dans le cadre de LEADER II. Dans la Communication aux Etats membres du 1/7/94, il est précisé, que, en mettant en avant ces critères d'innovation et de démonstration, "la Commission ne souhaite pas restreindre le champ d'intervention de l'Initiative à quelques opérations d'avant-garde peu reproductibles mais veut assurer que les programmes qui seront financés apportent une véritable plus-value par rapport aux autres interventions cofinancées par les Programmes Opérationnels ou d'autres formes d'intervention au titre des Cadres Communautaires d'Appui".

Chaque groupe local peut réaliser un très grand nombre d'actions différentes (chaque mesure comprenant plusieurs sous-mesures) et il serait très difficile de toutes les évaluer. Nous proposons que le groupe choisisse entre trois et cinq actions qu'il considère comme les plus innovantes et qui correspondent aux critères d'innovation définis par rapport au contexte ou comportent des éléments susceptibles d'être transférés ailleurs.

3.4.1 Définition

Plusieurs interprétations ont été apportées au caractère innovant que devraient avoir les actions LEADER⁹. Il peut s'agir par exemple:

a) d'actions visant à de nouvelles formes de *valorisation des ressources locales* (ressources spécifiques du contexte rural, notamment sur le plan culturel et environnemental; produits touristiques valorisant l'identité locale; actions visant à améliorer la capacité d'initiative de la population);

b) de certaines actions intéressantes pour le développement local *non prises en compte par les autres politiques de développement* (programmes européens ou mesures nationales);

c) d'actions apportant de nouvelles réponses aux faiblesses et aux problèmes (classiques ou nouveaux) des zones rurales, comme par exemple le déclin de l'activité et de l'emploi agricoles, le départ des personnes les mieux formées, l'augmentation du chômage parmi les jeunes et l'insécurité de l'emploi, l'isolement croissant suite à la disparition de certains services aux entreprises ou aux personnes, la dégradation de l'environnement;

d) d'actions correspondant à la définition classique de l'innovation, surtout technologique: *un nouveau produit, un nouveau procédé, une nouvelle forme d'organisation, un nouveau marché* (y compris l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication en milieu rural).

Ces critères peuvent être utilisés pour définir les actions innovantes et les évaluer, en tenant compte du fait qu'ils peuvent être complémentaires (la valorisation d'une ressource typique peut concerner un savoir-faire traditionnel, par exemple la technique de fabrication d'un fromage local, qui peut être adaptée, réactualisée et commercialisée différemment). Le transfert des innovations devrait faire partie de l'évaluation de cette spécificité.

3.4.2 Motivation et résultats attendus

L'objectif poursuivi par l'introduction du concept d'innovation dans LEADER peut être présenté différemment pour chacun de ces quatre critères:

a) Les actions innovantes visant à *valoriser les ressources locales* peuvent être considérées comme telles pour deux raisons:

- > la tendance à la globalisation est une nouvelle contrainte extérieure qui risque de marginaliser davantage les marchés ruraux proposant des productions locales indifférenciées (perte de compétitivité);
- > le déclin du secteur agricole et des politiques classiques de soutien de ce secteur crée une contrainte interne de diversification.

[9] L'Observatoire européen LEADER a produit de nombreux travaux sur ce thème, voir notamment le "Guide méthodologique pour l'analyse d'une action innovante" et le dossier "Innovation et développement rural".

Les ressources locales sont celles qui sont typiques et particulières à un territoire, liées à son environnement, son histoire, sa culture, etc., et sont généralement de grande qualité. Leur valorisation peut jouer un rôle stratégique dans le développement rural sur deux fronts:

- > l'identification de "niches" de marché permet la commercialisation des produits locaux (alimentaires, touristiques, etc.) à des prix plus rémunérateurs tout en étant viables par rapport à la concurrence des produits industriels destinés aux marchés globaux;
- > la diversification du tissu socio-économique rural permet de créer une alternative à l'agriculture.

b) Les actions innovantes n'étant *pas prises en compte par les autres politiques de développement* permettent de maintenir LEADER comme une approche distincte, appliquée dans des domaines différents de ceux couverts par les politiques traditionnelles, par exemple:

- > LEADER peut être une mesure complémentaire à d'autres programmes européens et nationaux, avec lesquels une "répartition du travail" est établie. Par exemple, l'animation et la mobilisation des ressources résultent des actions menées avec LEADER, tandis que la réalisation concrète est financée par d'autres programmes (plus importants);
- > LEADER se concentre sur les investissements "immatériels", laissant les investissements matériels à d'autres mesures¹⁰;
- > LEADER soutient des secteurs n'ayant pas reçu jusqu'ici d'aide des autres programmes pour les zones rurales isolées: culture, environnement naturel, réhabilitation de l'architecture et du petit patrimoine, tourisme rural, réorganisation des filières du producteur au consommateur, réorganisation de l'offre et la demande, création de labels et de thèmes fédérateurs, etc.

c) Les actions innovantes qui apportent de nouvelles réponses aux problèmes classiques ou nouveaux des zones rurales visent à encourager les initiatives au niveau local afin de trouver des solutions alternatives qui soient durables dans le temps. Même si elles sont en partie basées sur des transferts financiers et des subventions comme par le passé, elles encouragent la découverte d'opportunités nouvelles et la redécouverte du caractère attractif des zones rurales. Elles permettent ainsi de trouver de nouvelles façons de proposer des services et de créer des revenus dans des territoires peu peuplés.

d) Les actions innovantes liées plus classiquement à l'innovation technologique ne visent pas tant l'innovation "radicale", mais plutôt l'innovation "adaptative" ou "imitative"¹¹ qui permet de combiner d'une façon nouvelle des connaissances locales traditionnelles avec des technologies largement disponibles (technologies industrielles, de l'information et de la communication). Elle permet ainsi de créer de nouveaux produits, de nouveaux processus, de nouvelles formes d'organisation ou d'atteindre de nouveaux marchés.

Le transfert de ces innovations devrait être facilité par la mise en réseau et/ou la coopération transnationale (voir plus loin) entre les territoires ruraux.

3.4.3 Principales questions

a) la situation initiale

- > Décrire ce que le groupe local a considéré comme action(s) innovante(s) et comment cela s'est traduit dans les procédures de sélection utilisées par le groupe local.
- > Sélectionner 3 à 5 exemples d'actions les plus innovantes et les classer selon l'une (ou plusieurs si nécessaire) des 4 définitions de l'innovation mentionnées plus haut. Ces actions reflètent-elles la stratégie d'ensemble du GAL?

[10] Ceci est surtout vrai dans les territoires d'Objectif 5b dans lesquels les investissements immatériels sont porteurs de nouvelles dynamiques. Par contre, dans les territoires d'Objectif 1, LEADER soutient plutôt des actions de relance de l'activité économique nécessitant des investissements matériels, en soutenant souvent des approches collectives.

[11] Ces trois types d'innovation (radicale, adaptative et imitative) correspondent à trois types d'approches ou d'étapes dans la combinaison entre savoir-faire locaux et technologies standardisées. L'innovation par imitation permet d'introduire une nouvelle technologie en imitant un produit ou une organisation mise en place ailleurs, mais en utilisant les ressources endogènes; l'innovation adaptative correspond à une étape supérieure dans laquelle, au-delà de l'imitation, il y a l'adaptation et la modification des nouvelles technologies en fonction des savoir-faire locaux; l'innovation radicale implique une modification beaucoup plus profonde qui crée temporairement une certaine position de monopole pour l'innovateur.

b) les processus

- > *Comment la recherche de projets innovants a-t-elle influencé les processus de planification et de mise en œuvre? Des problèmes d'éligibilité des actions innovantes ont-ils été soulevés?*
- > *Quelles ont été les méthodes suivies pour identifier et mettre en œuvre les actions innovantes? Quels ont été les éléments clés (rapports avec d'autres groupes, experts, universités, etc., locaux ou non)?*
- > *Les actions considérées comme les plus innovantes auraient-elles pu être réalisées avec d'autres mesures disponibles localement? Etaient-elles liées à d'autres programmes nationaux ou régionaux (ou en étaient-elles complémentaires)? De quelle façon?*
- > *Existe-t-il des freins à l'innovation sur le plan réglementaire ou des procédures non adaptées aux besoins d'innovation?*

c) les résultats et l'impact

- > *Une ou des action(s) innovante(s) liée(s) à la valorisation des ressources locales a-t-elle (ont-elles) amélioré la position du territoire sur des marchés extérieurs ou renforcé la diversification de l'économie locale? De quelle manière? (effet de mobilisation des ressources)*
- > *Y a-t-il eu des liens (ou des complémentarités) entre LEADER et d'autres programmes européens ou nationaux? Quels en ont été les avantages et inconvénients le cas échéant?*
- > *A quels problèmes typiquement ruraux, identifiés dans le business plan, les actions innovantes ont-elles apporté de nouvelles solutions? De quelle manière? (effet de cohésion sociale, politique, compétitivité économique)*
- > *Une ou des action(s) innovante(s) a-t-elle (ont-elles) conduit à la création d'un nouveau produit, d'un nouveau procédé, d'une nouvelle forme d'organisation ou à la pénétration d'un nouveau marché? De quelle manière?*
- > *Une ou des action(s) innovante(s) a-t-elle (ont-elles) déjà été transférée(s) ou reprise(s) et adaptée(s) par d'autres groupes ou par des administrations publiques (effet de transférabilité et de démonstration, fonction de modèle)? De quelle manière?*
- > *Des avantages supplémentaires pour le territoire ou des effets multiplicateurs dans d'autres secteurs que celui de l'action (prévus ou inattendus) ont-ils résulté d'une ou de plusieurs actions innovante(s)? (effet générateur)*

d) les enseignements

- > *Quelles leçons faut-il retenir pour faciliter l'émergence de l'innovation dans le futur?*

3.5 Les actions: liaisons et multisectorialité

Tant les liaisons entre les actions que l'approche multisectorielle sont des aspects qui caractérisent les actions LEADER.

3.5.1 Définition

La **liaison entre les actions** figure dans l'acronyme de l'Initiative LEADER: "Liaison entre Actions de Développement de l'Economie Rurale". Les actions et les projets prévus au programme d'innovation ne devraient pas être des mesures individuelles et séparées (par exemple des cours de formation d'un côté et des subventions pour la création de logements à la ferme de l'autre), mais devraient au contraire être coordonnées et bien intégrées dans un ensemble cohérent. L'intégration peut concerner des actions réalisées dans un même secteur ou dans des secteurs différents, toutes les actions du programme ou des groupes d'actions particulières (mesures).

Une approche, autour de ce que nous pourrions appeler des "filères territoriales" vise à prendre en compte l'ensemble du processus de production et d'organisation autour d'un produit, d'un service, d'un projet ou thème particulier, en allant du début (ressources locales) jusqu'à la fin (distribution, commercialisation), en passant par toutes les phases intermédiaires de transformation, et en recherchant pour chacune d'elles à créer le maximum de relations avec les activités existant ou susceptibles d'être créées dans la zone.

Cette perspective permet d'agir sur tous les problèmes et sur les points clés du processus qui peuvent être stratégiques pour la zone.

Une autre approche plus compliquée vise à maximiser les **liaisons intersectorielles** qui peuvent être établies entre les actions. Il s'agit d'adopter une vision globale d'intervention, d'y impliquer tous les secteurs pertinents du territoire (économiques, sociaux, culturels, environnementaux), et de rechercher à ce que le plus grand nombre d'actions soient entreprises sur un plan multisectoriel.

3.5.2 Motivation et résultats attendus

L'objectif principal de l'introduction du concept de "liaison entre actions" et de celui d'"approche intersectorielle" est de permettre une réorganisation et une meilleure coordination des différentes approches sectorielles, qui ont souvent caractérisé les politiques de développement rural. Il s'agit de créer un ensemble cohérent de mesures, qui ne soient pas mises en œuvre indépendamment, voire en opposition les unes aux autres.

L'approche globale et intégrée de la planification:

- > crée des synergies ou valorise celles qui existent déjà entre les différents secteurs;
- > augmente l'efficacité générale du programme et la durabilité des actions individuelles;
- > favorise la diversification de l'économie rurale en créant une alternative au secteur agricole en déclin et en renforçant sa capacité à répondre à la crise de ce secteur.

3.5.3 Principales questions

a) la situation initiale

Décrire les liaisons entre actions prévues dans le business plan et leur caractère multisectoriel. De quelle façon ces liaisons ont-elles été établies ou renforcées (animation, négociations préliminaires entre les groupes d'intérêt, sélection des projets, etc.)?

b) les processus

- > *Comment les différentes interventions sectorielles pré-existantes ont-elles été mieux coordonnées grâce aux actions LEADER? Quelles difficultés et quels obstacles ont été rencontrés? Ont-ils été surmontés? Comment?*
- > *Quelles synergies ont été créées ou valorisées entre différents secteurs? Comment?*
- > *Quelles formes d'intégration et de liaisons ont dominé et pourquoi?*
 - > *l'organisation de filières territoriales de production?*
 - > *l'organisation de l'offre et de la demande?*
 - > *l'organisation de liaisons simples telles qu'une formation ad hoc pour une action spécifique?*
 - > *la diversification de l'agriculture dans des activités connexes (tourisme, environnement, etc.)?*
 - > *la création de produits et services intégrant une diversité d'acteurs publics ou privés, et/ou des secteurs d'activité différents?*

c) les résultats et l'impact

- > *Quelle a été l'influence des différentes formes d'intégration sur les résultats et l'impact des actions?*
- > *Quel a été l'effet de la coordination de différentes mesures sectorielles sur les acteurs locaux, les institutions existantes et le contexte rural?*
- > *Quels ont été les avantages apportés à l'économie et à la société locale par la création ou la valorisation de synergies entre secteurs? Quels groupes et quels secteurs en ont le plus bénéficié?*
- > *L'intégration des actions et la multisectorialité ont-elles favorisé la diversification du territoire ou la spécialisation de certains secteurs?*

d) les enseignements

- > *Quelles leçons faut-il retenir pour faciliter l'intégration entre les actions et une approche multisectorielle dans le futur?*

3.6 Mise en réseau et coopération transnationale

3.6.1 Définition

La mise en réseau et la coopération transnationale créent un cadre facilitant la circulation d'information et l'échange d'expériences entre les personnes impliquées dans des actions de développement rural. Elles contribuent ainsi au transfert et à la diffusion de ces expériences. Les participants sont non seulement les groupes locaux LEADER, mais aussi des acteurs locaux ayant une dimension collective, les partenaires socio-économiques et des associations locales. Les administrations nationales et régionales sont aussi concernées par la mise en réseau, mais pas directement par la coopération transnationale (sauf du point de vue du financement, traité plus loin).

LEADER II a prévu différents dispositifs de mise en réseau et d'échange:

- > L'Observatoire LEADER facilite les échanges au niveau européen, recueille et diffuse des informations sur les pratiques innovantes et modèles et gère une procédure d'assistance technique qui vise à faciliter l'émergence et la mise en œuvre de projets de coopération transnationale entre territoires ruraux.
- > Des unités nationales d'animation de réseau ont également été mises en place dans onze pays de l'Union. Elles ont une fonction d'information des groupes LEADER au niveau national, d'assistance technique et de soutien à la mise en œuvre de LEADER.
- > La coopération transnationale est un accord entre groupes locaux de plusieurs États membres, plus formel que la simple mise en réseau, visant le transfert de connaissances, la recherche de complémentarités et la production conjointe de biens et de services, les échanges.

En plus, dans un grand nombre d'États membres, à l'initiative des groupes locaux, des associations nationales de groupes et/ou des réseaux régionaux ont également été créés et organisés afin de renforcer ces coopérations intergroupes.

3.6.2 Motivation et résultats attendus

La mise en réseau a été définie comme ayant un caractère obligatoire pour tous les bénéficiaires directs de LEADER, qui ont vis-à-vis du réseau une série d'obligations, notamment en matière de mise à disposition d'informations sur les actions qu'ils conduisent.

En facilitant l'échange et la circulation d'information sur les politiques de développement rural, la diffusion et le transfert d'innovations, la mise en réseau vise à:

- > réduire l'isolement et améliorer le stock d'information et les références des groupes locaux, renforçant ainsi leur capacité de prise de décision et l'efficacité des actions de développement rural;
- > générer une base d'informations et d'analyses sur les actions et pratiques innovantes dans le but de promouvoir le transfert de savoir-faire et des meilleures pratiques entre les zones rurales.

Dans le cas de la coopération transnationale, la motivation est plus ambitieuse: il peut s'agir par exemple d'atteindre à terme une certaine "masse critique" de produits et de services (par exemple par une production ou des accords de commercialisation conjoints) et de s'associer à des partenaires afin de parvenir à un pouvoir de négociation plus fort sur les marchés ou dans les filières.

3.6.3 Principales questions

a) la situation initiale

- > Décrire le type de contacts et d'échanges avec l'extérieur mis en place ainsi que leur objectif (échange d'information; acquisition de méthodes; découverte d'actions spécifiques, de personnes, de produits, de services; participation à des associations régionales, nationales, européennes). Quels sont les acteurs qui ont été impliqués dans les échanges (autres groupes locaux, associations de groupes locaux, experts et techniciens, élus, universités, centres de recherche, agences technologiques spécialisées, autres)? Quel type de réseau a été utilisé (européen, national, régional, informel, autre)?
- > Décrire les projets de coopération transnationale établis par le GAL. Quels étaient leurs objectifs, qui a été impliqué (le groupe local lui-même, d'autres acteurs proches du terrain, des entreprises individuelles ou collectives)? Quand ont-ils été définis (lors de la planification du plan d'action, au fil de son déroulement sur base de nouveaux besoins identifiés)?

b) les processus

- > *Comment les besoins de mise en réseau ou de coopération transnationale ont-ils été identifiés? A quel stade de la mise en œuvre du programme? A l'initiative de qui?*
- > *Comment les contacts ont-ils débuté et se sont-ils développés? Quels moyens ont été utilisés (visites, participation à des séminaires, publications, téléphone, courrier électronique, experts, organismes ad hoc)? Quelle stratégie a été suivie pour choisir le contact (similarité des besoins, proximité, complémentarité, etc.)? Comment les contacts se sont-ils développés au cours du programme?*
- > *L'assistance technique (mise en réseau, recherche de partenaires, coopération transnationale) a-t-elle répondu aux besoins du groupe? A quel niveau a-t-elle été la plus efficace (régional, national, européen)? De bonnes complémentarités entre les réseaux se sont-elles établies?*
- > *Les actions modèles identifiées grâce à la mise en réseau ont-elles été facilement transférées et adaptées aux circonstances locales ou ont-elles nécessité des adaptations importantes? Ces adaptations ont-elles représenté un frein important pour le transfert de pratiques ou d'actions modèles?*
- > *Comment les projets de coopération transnationale ont-ils surmonté les difficultés spécifiques à ce type de projets (définition d'objectifs communs, communication entre partenaires, différences culturelles et de langues)? La lenteur qui caractérise le développement de ces projets a-t-elle nuit à la mobilisation des acteurs locaux?*

c) les résultats et l'impact

- > *La mise en réseau a-t-elle aidé à identifier des actions et méthodes innovantes? A-t-elle permis de développer les références et le savoir-faire au niveau local, d'améliorer les compétences locales?*
- > *A-t-elle aidé à développer un système de contacts extérieurs réduisant l'isolement du territoire et créé de nouvelles opportunités pour des échanges durables? De quelle manière?*
- > *La coopération transnationale a-t-elle contribué à atteindre une masse critique (de références, produits, services à commercialiser) auparavant insuffisante au niveau local? A-t-elle permis de réaliser des projets locaux qui n'auraient pas pu être mis en œuvre autrement? Pourquoi?*

d) les enseignements

- > *Quelles leçons faut-il retenir pour améliorer la mise en réseau et faciliter les coopérations transnationales dans le futur?*

3.7 Les modalités de gestion et de financement

Entre LEADER I et LEADER II, la décentralisation de la gestion de LEADER auprès des Etats membres au niveau national et régional (LEADER II est mis en œuvre à travers 102 programmes nationaux ou régionaux) ont modifié dans bien des cas le degré d'autonomie financière des groupes locaux. Ce degré d'autonomie varie en outre considérablement d'un Etat membre à l'autre, voire d'une région à l'autre au sein d'un même Etat membre: les traditions administratives spécifiques à chaque Etat, la forme d'intervention choisie par l'Etat membre et approuvée par la Commission européenne (Programme Opérationnel ou Subvention Globale), l'importance de l'enveloppe financière (au-dessus d'un montant de financements européens de 40 millions d'EUR, les engagements se font par tranches annuelles), les modalités de cofinancement public, le type de structure qui accueille les groupes locaux (publique, privée, mixte), sont tous des facteurs ayant déterminé les principes de gestion financière de LEADER.

Quelles que soient les modalités de gestion financière, le financement peut être considéré comme une spécificité de l'Initiative car, dans la plupart des cas, ce sont les groupes qui:

- > définissent leur budget sur la base des orientations du programme d'innovation rurale qu'ils ont proposé;
- > répartissent les ressources entre les différentes mesures;
- > agrèent les actions au fur et à mesure de leur présentation par les porteurs de projet;
- > modifient et ajustent ces allocations pendant la mise en œuvre si nécessaire;
- > sont responsables de leurs décisions.

La prise de décision financière par un groupe qui ne s'identifie pas toujours à une administration publique lui donne un certain pouvoir et demeure un aspect spécifique et particulier de LEADER. C'est une des conditions à remplir pour pouvoir utiliser les principes de l'approche ascendante et territoriale et respecter les objectifs poursuivis par l'introduction du groupe local.

Les modalités de gestion particulières à LEADER ont dans tous les cas fortement influencé la mise en œuvre du programme et sa flexibilité. Il est donc indispensable de tenir compte de cet élément pour évaluer le fonctionnement de l'Initiative.

3.7.1 Définition

Les principaux cofinanceurs mettent à la disposition du groupe LEADER une enveloppe financière destinée à la mise en œuvre d'un programme territorial intégré. La convention qui lie les groupe LEADER aux responsables du programme national ou régional comprend au minimum:

- > un programme prévisionnel qui constitue un cadre de référence pour toutes les prises de décision financières du groupe local;
- > le plan de financement par année, par mesure et par Fonds;
- > les procédures de sélection des porteurs de projets.

Mais quel que soit le degré d'autonomie du groupe local, la délégation de la gestion aux groupes n'est que partielle, les administrations en charge de LEADER restant responsables des financements publics (européens, nationaux, régionaux) qu'ils sont chargés de mettre en œuvre.

3.7.2 Motivation et résultats attendus

La délégation d'une partie de la prise de décision et de la gestion des financements aux groupes vise à:

- > les rendre responsables de la répartition entre les mesures en fonction des besoins locaux;
- > décentraliser la prise de décision et, en général, la gestion;
- > établir un certain degré d'autonomie financière permettant d'ajuster le plan aux évolutions des besoins qui apparaissent au cours de la mise en œuvre;
- > leur donner un levier permettant la négociation entre les acteurs locaux et entre les différents secteurs d'activité.

3.7.3 Principales questions

a) la situation initiale

- > Décrire les principes et les procédures établis pour le financement LEADER:
 - > *quelle est la répartition du travail et des responsabilités établie entre l'administration nationale/régionale et le GAL?*
 - > *En particulier, par quelle voie les porteurs de projet sont destinataires des financements attribués?*
 - > *Quel est le degré d'autonomie réellement accordé au groupe local?*

b) les processus

- > *La disponibilité des fonds:*
 - > *les financements sont-ils arrivés régulièrement et au moment prévu, tant au niveau des GAL que des porteurs de projets?*
 - > *Des retards importants ont-ils ralenti la mise en œuvre du programme? A quoi étaient-ils dus (délais administratifs, différences dans le degré d'avancement des différents groupes d'une même région, méthode de gestion des financements mise en place, insuffisance des complémentarités avec d'autres programmes,...)?*
 - > *Certains cofinanceurs ont-ils anticipé les fonds dus par d'autres partenaires? Lesquels?*
- > *Modifications de la répartition entre mesures en cours de mise en œuvre:*
 - > *la répartition des fonds entre les actions convenue au départ a-t-elle changé de façon significative? Pour quelle raison? Comment cela a-t-il affecté la réalisation des actions?*
 - > *Si la gestion des fonds LEADER a été déléguée à une institution publique, sa présence a-t-elle influencé la capacité de prise de décision du groupe?*

c) les résultats et l'impact

- > *Des retards dans la mise à disposition des fonds ont-ils influencé les résultats et l'impact des actions? Comment?*
- > *Des changements dans la répartition des financements au sein du budget (flexibilité) ont-ils aidé à corriger des orientations initiales ou à mieux répondre aux besoins locaux? A quel stade sont-ils intervenus, par quelle procédure et dans quel objectif?*
- > *Cette capacité d'ajustement a-t-elle donné au groupe local un levier permettant la négociation entre les acteurs locaux et entre les différents secteurs d'activité?*
- > *Des décisions financières particulières ont-elles été prises (choix de petits ou de grands projets, garanties, arrangements avec les banques, etc.)? Lesquelles? Quels ont été leurs résultats?*

d) les enseignements

- > *Quelles leçons faut-il retenir pour améliorer la gestion financière dans le futur?*

Chapitre 4

Les besoins d'information aux niveaux national/régional et européen

Les besoins d'information aux niveaux national/régional et européen

Le tableau 1 du chapitre 2 montrait une première approche des besoins d'évaluation des niveaux national/régional et européen. Ce dernier chapitre vise à proposer des questions que ces niveaux peuvent se poser pour rencontrer ces besoins. Les réponses peuvent provenir tant des résultats d'exercices d'évaluation interne réalisés volontairement au niveau local que de l'information provenant du suivi et de l'évaluation réglementaires. Les résultats de ces deux approches, l'une plus qualitative, l'autre plus quantitative auront intérêt à être intégrés afin de mettre en valeur les interrelations entre la méthode LEADER et les résultats obtenus.

Les objectifs de l'évaluation aux niveaux régional/national et européen sont similaires, seule l'échelle territoriale change, ainsi que le poids respectif des spécificités dont ces niveaux sont directement responsables. Dans un souci de simplification, les questions de ce chapitre seront donc uniquement proposées pour le niveau régional/national.

A ce niveau, les objectifs de l'évaluation peuvent être classés en 3 catégories:

a) Appréciation de l'efficacité et l'efficience des différents niveaux institutionnels dans la définition d'orientations et de modalités de mise en œuvre (désignées dans tout ce chapitre sous le terme les "règles du jeu") pour faciliter la meilleure valorisation des spécificités LEADER (assistance technique, animation, mise à disposition d'information et de savoir-faire techniques, conseils administratifs, définition de modalités appropriées de contrôle, etc.).

Les questions proposées ci-dessous visent à évaluer si certaines "règles du jeu" établies au niveau national/régional pour la mise en œuvre de LEADER ont restreint, élargi ou orienté l'interprétation des spécificités de LEADER par les groupes. Ont-elles ainsi influencé la façon dont les groupes ont compris leur mission et l'ont mise en œuvre? L'expérience de l'évaluation ex-post de LEADER I a en effet montré que

les orientations et les procédures nationales/régionales avaient joué un rôle de "filtre" de la Communication aux Etats membres relative à LEADER I.

b) Identification des modèles et des meilleures pratiques en comparant différentes approches et en cherchant à expliquer les différences dans les performances des groupes.

Cet exercice est fondamental pour pouvoir passer ultérieurement à la définition d'une politique future de développement des territoires ruraux.

c) Evaluation de l'efficacité et l'efficience des divers niveaux institutionnels dans la mise à disposition de ressources extérieures aux groupes locaux:

> en matière de financement, le niveau régional/national est un point de passage obligé pour la gestion des fonds européens; il concourt également dans un grand nombre de cas au cofinancement des programmes locaux;

> le fonctionnement des activités de mise en réseau repose notamment sur des réseaux nationaux et/ou régionaux, qui sont organisés et cofinancés par les administrations nationales/régionales. Leurs fonctions sont complémentaires à celles de l'Observatoire LEADER au niveau européen. La coopération transnationale est parfois facilitée par l'existence d'un dispositif d'appui au niveau régional.

Comme ces deux spécificités dépendent des protagonistes nationaux/régionaux et européens, leur mode d'application est aussi à évaluer. Les décisions prises et les actions réalisées à ces niveaux peuvent influencer de façon très significative la capacité des groupes locaux de mettre en œuvre leurs actions ou d'obtenir les effets attendus de la présence des spécificités (ceci constitue une des principales conclusions de l'évaluation ex-post de LEADER I).

4.1 L'approche territoriale

a) La définition des "règles du jeu"

Quels ont été les principes établis pour la définition des territoires?

Des conflits ont-ils apparus, des exclusions ont-elles eu lieu?

Quel a été le résultat des négociations?

b) L'identification des meilleures pratiques

> Comparer les méthodes de délimitation des territoires, expliquer les différences: dans quels territoires cette approche a-t-elle le mieux fonctionné?

- > A-t-elle permis de:
 - > mobiliser des ressources endogènes mal valorisées,
 - > créer une vision territoriale globale,
 - > assurer un développement plus durable?

4.2 L'approche ascendante

a) La définition des "règles du jeu"

L'administration était-elle favorable à l'expérimentation de l'approche ascendante?

Une expérience préalable et des animateurs existaient-ils au sein de l'administration?

Une assistance technique et/ou des orientations ont-elles été prévues?

b) L'identification des meilleures pratiques

> Identifier les modèles et les meilleures pratiques d'animation et de prise de décision participative, expliquer les différences de performances.

- > La prise de décision participative a-t-elle:
 - > contribué à l'identification de nouvelles idées d'actions et permis d'impliquer de nouveaux groupes d'intérêt,
 - > augmenté le niveau de consensus,
 - > favorisé la décentralisation du pouvoir de décision vers un niveau sous-régional de gouvernance?

> Est-ce une évolution souhaitable au niveau régional/national?

4.3 Les groupes locaux

a) La définition des "règles du jeu"

Des orientations ont-elles été données en ce qui concerne:

- > la composition des groupes,
- > les modèles de gestion,
- > le rôle du secteur public?

b) L'identification des meilleures pratiques

> Comparer, identifier les modèles et les meilleures pratiques; expliquer les différences dans la composition des groupes et leurs performances.

> Evaluer l'efficacité des groupes pour encourager l'initiative locale. Leur existence a-t-elle:

- > favorisé la décentralisation du pouvoir de décision vers un niveau sous-régional de gouvernance,
- > assuré effectivement une large représentation des intérêts locaux,
- > permis une diversification de l'économie rurale?

4.4 Les actions: leur caractère innovant

a) La définition des "règles du jeu"

L'administration a-t-elle proposé des orientations relatives à:

- > la définition des innovations,
- > aux méthodes pour identifier les actions innovantes,
- > au type d'actions à privilégier,
- > la distinction entre les actions et les méthodes innovantes,
- > aux procédures de sélection des innovations?

b) L'identification des meilleures pratiques

> Comparer, identifier les modèles et les meilleures pratiques; identifier les types d'innovation mises en œuvre (voir les 4 critères de la section 3.4.); expliquer les différences: quels secteurs, territoires et types d'individus génèrent les innovations les plus intéressantes?

- > Ont-elles contribué à:
 - > de nouvelles opportunités de marché,
 - > une diversification de l'économie rurale,
 - > des liaisons productives avec d'autres programmes,
 - > de nouvelles opportunités créées par l'attractivité du territoire,
 - > de nouveaux services pour les zones de faible densité?

> S'agissait-il surtout d'innovations adaptatives? Les transferts et la fonction de modèle ont-ils été utiles?

4.5 Les actions: liaisons et multisectorialité

a) La définition des “règles du jeu”

Quelles ont été les orientations données?

Une expérience préalable existait-elle?

Quelles liaisons ont été les plus significatives (en filières, entre secteurs, multisectorielles)?

b) L'identification des meilleures pratiques

> Comparer, identifier les modèles et les meilleures pratiques; identifier les types d'intégration, expliquer les différences.

> Ont-elles permis de:

- > coordonner des approches sectorielles,
- > exploiter des synergies intersectorielles,
- > favoriser une diversification plus avancée?

4.6 La mise en réseau et la coopération transnationale

a) La mise à disposition de ressources extérieures

Situation initiale:

Décrire le cas échéant comment le réseau national/régional a été organisé:

- > définition de ses fonctions,
- > sélection de l'institution responsable,
- > principales activités, personnel et coûts.

Quelles orientations ont été données en matière de coopération transnationale?

Quelle méthode de gestion des financements de la mesure C a été choisie (allocation préalable d'un financement ou appels d'offres en cours de déroulement du programme)?

Une assistance technique à la coopération a-t-elle été prévue? Si oui, la décrire également.

Processus:

Comment la circulation d'information et les échanges entre les groupes locaux ont-ils été organisés?

Comment leurs besoins ont-ils été définis et satisfaits?

Comment les transferts d'actions innovantes ont-ils été gérés?

L'utilisation par les groupes de l'assistance technique à la coopération transnationale de l'Observatoire a-t-elle été:

- > positive, en permettant une définition précise de projets utiles aux territoires;
- > négative, en distrayant les responsables des groupes de leur travail local?

Comment la sélection des projets de coopération à financer dans la mesure C a-t-elle été organisée? Sur quels critères?

La répartition des financements entre la mesure C et la mesure B a-t-elle été modifiée en cours de route? Si oui, pourquoi?

Résultats et impact:

La mise en réseau et la coopération transnationale ont-elles:

- > eu une influence sur la réduction de l'isolement des groupes;
- > apporté l'information demandée par les groupes locaux;
- > facilité les échanges entre les groupes et le transfert d'expériences;
- > aidé à réaliser des actions impossibles à mener par un groupe seul?

Enseignements: Quelles leçons pour les actions futures?

b) L'identification des meilleures pratiques

> Comparer les modèles et les meilleures pratiques d'utilisation des réseaux et de la coopération transnationale par les groupes.

> Identifier les différences perçues dans l'utilité des services proposés par les organisations en charge de la mise en réseau.

> Les réseaux et la coopération transnationale ont-ils permis de:

- > réduire l'isolement,
- > faciliter l'accès à l'information,
- > favoriser des transferts,
- > structurer la demande et l'offre de produits et de services,
- > réaliser des actions impossibles au niveau d'un seul groupe (masse critique)?

4.7 Les modalités de gestion et de financement

a) L'attribution des financements

Situation initiale:

- > Quelles ont été les orientations et procédures établies, quels principes de base?
- > Quel est le degré d'autonomie dans la prise de décision financière réellement accordée aux groupes?
- > Quels instruments financiers ont été suggérés? Pourquoi? Des mécanismes alternatifs de financement ont-ils été prévus?
- > Les cofinancements étaient-ils disponibles? Sur quelle base: annuelle ou pluriannuelle? En quoi cela a-t-il influencé l'avancement et l'impact des actions?

Processus:

Quelles ont été les conséquences des procédures financières en termes de:

- > l'avancement et l'impact des actions,
- > la disponibilité des financements,
- > l'utilisation par les groupes de la flexibilité autorisée,
- > l'autonomie dans la prise de décision,
- > la redevabilité¹²?

Résultats et impact:

- > Les délais ont-ils influencé les résultats des actions?
- > La flexibilité a-t-elle aidé à corriger les erreurs initiales?
- > L'attribution des financements a-t-elle été faite efficacement par les groupes?

Enseignements: Quelles leçons faut-il retenir en ce qui concerne l'efficacité de la gestion financière des groupes?

b) L'identification des meilleures pratiques

- > Identifier les modèles les plus adaptés sur le plan de la gestion financière, expliquer les différences.
- > Evaluer:
 - > l'efficacité de la prise de décision dans la gestion et l'attribution des financements,
 - > le degré de flexibilité autorisé et celui qui serait nécessaire,
 - > l'effet de levier obtenu dans les négociations entre les différents acteurs.

[12] Redevabilité (en anglais: "Accountability"): "Obligation pour les acteurs qui participent à la mise en place ou à la mise en œuvre de l'intervention publique, de donner des informations et des explications aux responsables politiques et aux citoyens à propos des résultats attendus/obtenus et à propos du bon emploi des ressources publiques."

Conclusion

Conclusion

Les exercices d'évaluation proposés dans ce dossier devraient permettre aux différents protagonistes de parvenir à un certain nombre de conclusions permettant de montrer la valeur ajoutée de l'approche LEADER.

- > Au niveau local, il sera ainsi possible d'envisager les modifications à apporter à l'avenir dans la façon dont l'une ou l'autre spécificité a été mise en œuvre, afin d'améliorer l'efficacité et l'efficience du travail du groupe local.
- > Aux niveaux national/régional et européen, on pourra s'interroger sur:
 - > la pertinence de LEADER comme modèle pour d'autres politiques de développement rural,
 - > et les modifications à envisager pour la mise en œuvre de la nouvelle Initiative de développement rural, notamment en ce qui concerne la répartition du travail et des responsabilités entre les protagonistes.

La valeur ajoutée de l'approche LEADER

La Figure 3 montre que chaque spécificité a un objectif intermédiaire particulier, mais que d'importantes corrélations existent entre elles: c'est fortement le cas par exemple entre l'approche territoriale, l'approche ascendante et le groupe local qui contribuent chaque fois à plusieurs objectifs intermédiaires.

L'existence ou l'absence de ces corrélations (selon que les spécificités ont été plus ou moins appliquées) permettent (ou non) de créer des synergies entre les différents aspects de l'intervention, démultipliant son efficacité et son efficience.

La pertinence de LEADER comme modèle et les modifications à envisager

Aux niveaux régional/national et européen, un exercice similaire est souhaitable. Les institutions chargées de la définition des politiques de développement rural pourront tirer des conclusions sur ce qui a bien fonctionné dans LEADER et qui peut être utile dans le cadre d'autres politiques, et sur ce qui a moins bien fonctionné et devrait être modifié à l'avenir.

La comparaison, pour chaque spécificité, entre bonnes et moins bonnes pratiques au niveau national/régional ("étalonnage" ou "valeurs de référence"¹³) pourra permettre de tirer des conclusions sur:

- > les apports et les limitations du modèle;
- > le type d'intégration dans les politiques principales le plus approprié;
- > les territoires et les politiques qui pourraient être concernés.

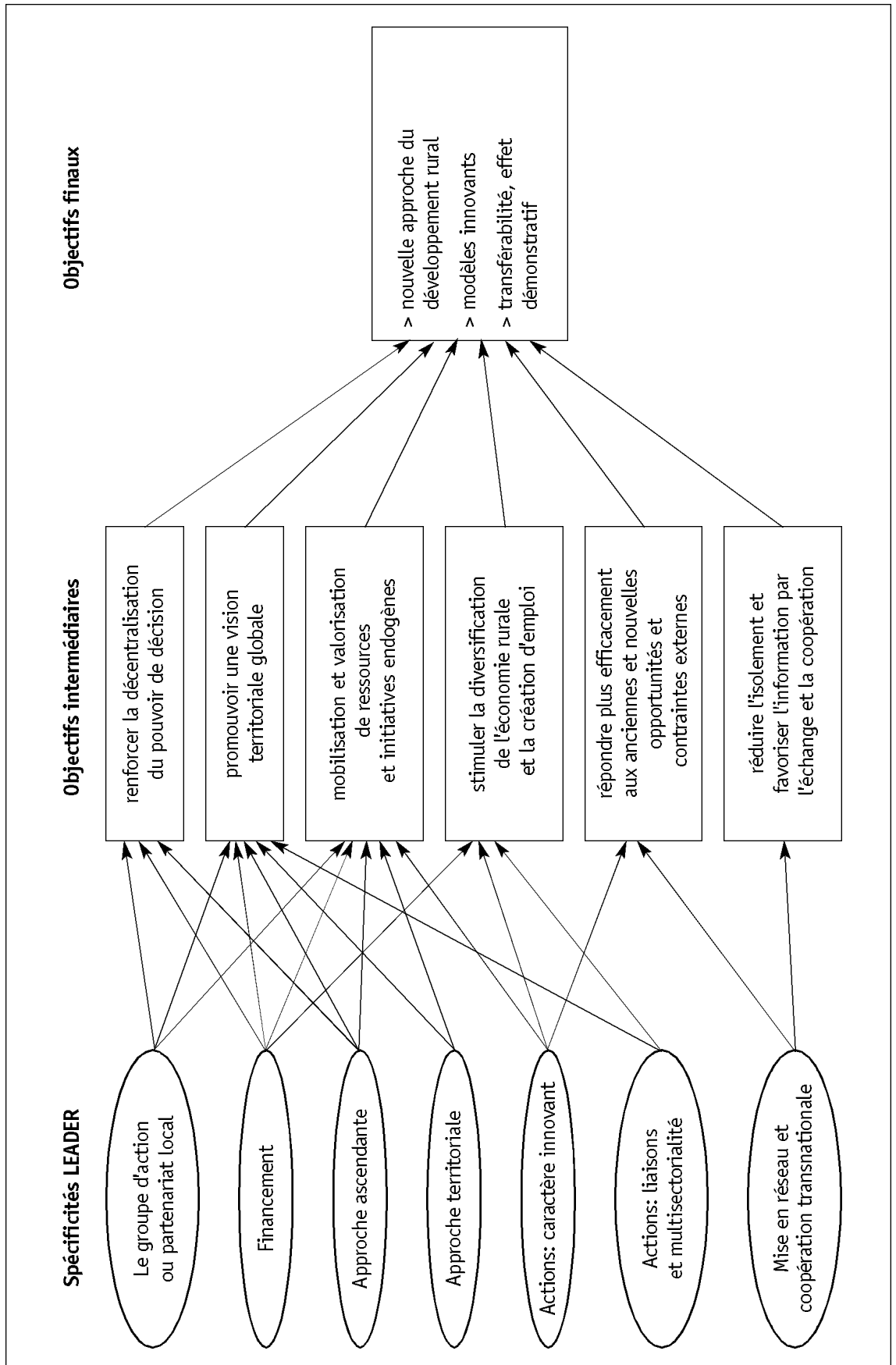
Perspectives

Ce dossier constitue un outil de travail susceptible d'enrichir considérablement les travaux d'évaluation que bénéficiaires LEADER ou administrations décideraient de mener à bien.

Ce dossier ne constitue cependant qu'une première étape. Un effort supplémentaire restera à faire pour aboutir à une approche d'évaluation intégrée répondant aux besoins des différentes parties prenantes de l'évaluation sans générer trop de travail supplémentaire.

[13] Etalonnage: (en anglais "Benchmarking"): "Comparaison qualitative et quantitative des performances de l'intervention avec celles réputées les meilleures dans le même domaine d'intervention ou dans un domaine connexe. L'étalonnage est facilité lorsqu'il existe au niveau national ou régional un classement des bonnes et moins bonnes pratiques".

FIG. 3: LA VALEUR AJOUTÉE DE L'APPROCHE LEADER



La méthode doit être tout d'abord testée, plusieurs groupes locaux et administrations ont déjà entrepris de l'utiliser. A la lecture de ce document, d'autres s'engageront sans doute dans la même voie. L'Observatoire européen LEADER souhaite connaître les réactions des uns et des autres en suivant plus particulièrement une dizaine d'évaluations-pilotes, mais également en étant à l'écoute de tous les utilisateurs. Les observations, critiques, suggestions permettront de vérifier que les questions proposées pour l'évaluation de chaque spécificité sont bien les plus pertinentes. Le cas échéant, certaines pourront être supprimées ou modifiées; d'autres questions fondamentales qui auraient pu être omises pourront être ajoutées.

L'étape suivante pourra être la production d'une série d'outils permettant l'agrégation et la comparaison des données grâce à des grilles de classification et des typologies, ainsi qu'une proposition de méthode pour une présentation harmonisée des résultats.

Enfin, il pourra être souhaitable de travailler sur l'intégration des deux approches complémentaires: celle plus quantitative (centrée sur les résultats et l'impact) et l'approche plus qualitative qui a été utilisée dans ce dossier. L'objectif final serait d'aboutir à une proposition de dispositif de suivi et évaluation à la hauteur des ambitions de l'Initiative communautaire et des nouvelles orientations que ne manqueront d'impulser les futures politiques rurales de développement.

Observatoire européen LEADER / AEIDL

Chaussée Saint-Pierre 260, B-1040 Bruxelles

Tél.: +32.2.736 49 60 - Fax: +32.2.736 04 34

E-Mail: leader@aeidl.be

WWW: <http://www.rural-europe.aeidl.be>

Leader II est une Initiative communautaire lancée par la Commission européenne et coordonnée par la Direction générale de l'Agriculture (Unité VI-F.1.1).

Le contenu de ce dossier ne reflète pas nécessairement les opinions de l'Union européenne.

***Leader II** is a Community Initiative launched by the European Commission and coordinated by its Directorate-General for Agriculture (Unit VI-F.1.1).*

The contents of this dossier do not necessarily reflect the views of the European Union Institutions.

Information

Observatoire européen LEADER

LEADER European Observatory

AEIDL

Chaussée St-Pierre 260

B-1040 Bruxelles

Tél +32 2 736 49 60

Fax +32 2 736 04 34

E-mail: leader@aeidl.be

WWW: <http://www.rural-europe.aeidl.be>