



Evaluation de l'axe LEADER 2007-2013 en Languedoc Roussillon

Note synthèse - préconisations Avril 2014

Note réalisée par :



Catherine CLAUSTRE, cabinet Latitude.C
N° Siret : 433 464 989 000 22
18 rue de Bazeilles 11200 Lézignan – 04 68 27 59 61



Isabelle FARGES, consultante
N° Siret : 489 494 591 000 14
Cave de Constans 11 330 Massac – 09 65 16 90 24



Sommaire

Introduction

Stratégie et territoire :

- Le projet territorial et la stratégie LEADER
- La multisectorialité ou transversalité des stratégies
- La participation dès la construction de la stratégie
- L'innovation
- Un appui aux zones rurales

Les moyens :

- Les moyens humains
- L'information et la communication
- L'accueil et le suivi des porteurs de projets
- Le processus d'évaluation

La gouvernance :

- Le comité de programmation : représentativité, mobilisation, missions

Les procédures, les partenariats:

- L'accès à LEADER
- Les cofinancements, l'effet levier
- L'accueil et le suivi des porteurs de projets
- Le processus d'évaluation

Conclusion

Sommaire des annexes ou « boîte à outils »

Ces annexes sont fournies en compléments du rapport sur les préconisations dans un format informatique. Elles présentent un certain nombre d'outils mis en place par les GAL et qui nous ont semblé particulièrement intéressants. Cette présentation n'est pas exhaustive par rapport à l'ensemble des outils qui ont pu être utilisés au cours de la programmation LEADER 2007-2013. Nous tenons à ce titre à remercier l'ensemble des GAL.

Exemple de la construction du cadre évaluatif utilisé pour cette mission & tableau des indicateurs d'évaluation

Exemple d'outils de communication

- Exemple des actions de communication des GAL
- Bilan pour site internet – GAL Vidourle Camargue
- Bilan GAL Convivencia
- Dépliant GAL Convivencia
- Dépliant GAL Vidourle Camargue
- Plaquette GAL Cévennes
- Plaquette GAL Terres de vie
- Plaquette GAL Terroirs Lauragais

Exemple de grilles d'analyse projet

- Fiches Pays GAL Gévaudan
- Evaluation projet GAL Convivencia
- Grille analyse 351 GAL Terres de vie
- Grille analyse 351 GAL Convivencia

- Grille analyse projet GAL Terres de vie
- Grille analyse CT GAL Cévennes
- Grille d'analyse projet 2013- CT8 – GAL Pyrénées Méditerranée.
- Evaluation critères 413 – GAL Haute Vallée de l'Aude

Exemple de tableaux de suivis et cofinancements

- Tableau GAL Cévennes
- Tableau GAL Terroirs Lauragais
- Tableau GAL Pays vigneron

Exemple d'organigramme

- Organigramme. GAL Itinérance

Exemple fiches présentation projet

- Fiches projets GAL Terres de vie
- Fiche synthétique 1 GAL Cévennes
- Fiche synthétique 2 GAL Cévennes

Autres outils à valoriser : appel à déclaration d'intention de projet du GAL Pyrénées Méditerranée ; tableau de recensement des porteurs de projet accueillis des GAL Cévennes ou Pyrénées Méditerranée, outils d'accompagnement des porteurs de projet (ex : fiches sur le site du Pays Terres Romanes,...), tableau de suivi des projets et des cofinancements du GAL itinérance

Introduction

Dans le cadre de sa politique, l'Europe soutient le développement rural avec le Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER) dont un axe particulier est dédié à l'innovation en milieu rural porté par les acteurs locaux : l'axe LEADER. En Languedoc Roussillon, suite à un appel à projet **12 Groupes d'Action Locale (GAL) ont été sélectionnés permettant de mobiliser un peu plus de 18 millions d'euros de financement FEADER**. Ces programmes 2007-2013 seront clos effectivement en 2015 et à l'approche de la fin des programmes, l'ensemble des partenaires réunis dans le cadre du **réseau rural Languedoc Roussillon** a engagé une évaluation finale concertée.

L'évaluation 2007-2013 de l'axe LEADER en Languedoc Roussillon a donné lieu à un rapport basé sur la construction d'un référentiel d'évaluation et des outils permettant d'évaluer le programme à l'échelle des 12 GAL afin de mesurer ou du moins apprécier le plus objectivement possible, les effets du programme au niveau régional ainsi que de comprendre le processus de mise en œuvre et de juger de son efficacité et efficience.

• Pour 1€
de FEADER apporté
3,16 € investis à minima
sur le territoire
(FEADER, co-financier
et autofinancement).
• Effet levier plus élevé
que pour LEADER +
• Entre 55 et 58 millions
d'euros investis

A l'heure où se préparent le Programme de Développement Rural (PDR) du Languedoc-Roussillon et l'appel à projet LEADER pour la période 2014 – 2020, nous finalisons ce travail d'évaluation en proposant des préconisations sur les conditions de réussite de LEADER mais aussi des outils pour faciliter ou améliorer sa mise en œuvre. Nous avons ajouté des questions, qui s'adressent aux concepteurs de l'appel à projet.

12 territoires LEADER 2007 – 2014 en Languedoc-Roussillon



- Près de 1.200 communes concernées, soit 78% des communes de la région
- 854.000 habitants concernés soit 31% de la population régionale

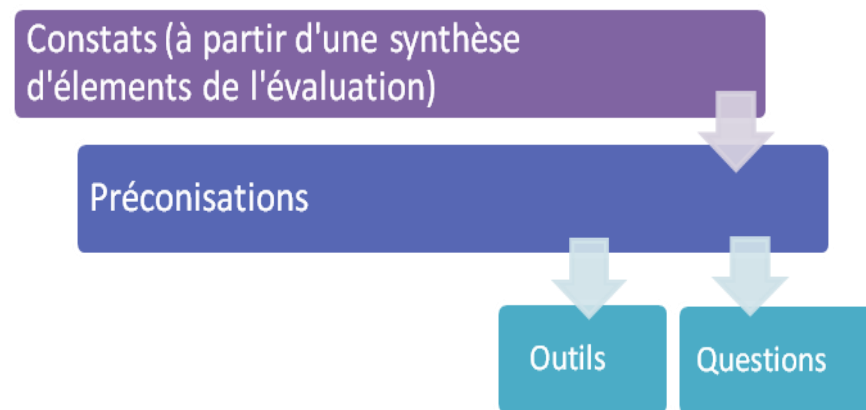
L'organisation de cette note

Nous avons organisé ces préconisations selon 4 entrées qui sont fondamentales pour LEADER :

- Stratégie et territoire, les bases d'une candidature LEADER
- Les moyens, qu'ils soient humains, techniques et financiers, pour une plus grande efficacité du programme
- Une gouvernance partagée est aussi un des principes de LEADER pour construire des instances de débats et de décision mêlant des élus et des acteurs socioprofessionnels d'un même territoire
- Les procédures et le partenariat. Il s'agit de voir de qui peut être amélioré dans le cadre réglementaire fixé, pour permettre à LEADER de toucher les publics qu'ils visent.



Pour chacun de ces thèmes, nous proposons une synthèse des constats de l'évaluation, puis des préconisations assorties de proposition d'outils et des questions. Certains outils font l'objet d'annexes, reprenant notamment des éléments déjà mis en place par les GAL. Cela permet de capitaliser et partager les outils et travaux. Les questions concernent le plus souvent l'appel à projet 2014 – 2020 en cours d'élaboration. Nous souhaitons qu'elles nourrissent les travaux actuels menés par le conseil régional, qui est dans cette génération de LEADER, l'autorité de gestion du PDR, mais aussi les conseils généraux, qui affirment leur intérêt pour LEADER et dont certains ont demandé à avoir une délégation sur la priorité 6 du PDR, qui comprend LEADER.



Ces préconisations sont les nôtres, mais nous les avons partagées, discutées et enrichies lors d'une réunion de travail avec les 12 GAL de l'actuel LEADER. Elles seront présentées et restituées le 24 avril devant l'ensemble des partenaires de LEADER.

STRATEGIE ET TERRITOIRE

Préalable : La construction d'une stratégie est la base d'une candidature à LEADER. Elle s'inscrit dans un projet territorial plus global et se décline ensuite dans un plan de développement (fiche-dispositifs) dans lequel s'inscrivent des projets.

Projet territorial et stratégie LEADER

CONSTATS DE LA PERIODE 2007-2013

La génération LEADER 2007 – 2013 a été portée en Languedoc-Roussillon par des Pays (9 GAL à l'échelle d'un pays dont 1 porté par 1 EPCI, et 3 GAL pluri-pays dont 2 par la création d'une association et 1 par délégation à 1 pays), qui avaient par leur Charte, un projet de territoire dans lequel inscrire leur projet LEADER.

Axes d'amélioration – Préconisations

Garantir (ou permettre) la construction d'une candidature LEADER incluse dans un projet territorial global et portée par un territoire organisé et de projet

L'existence d'un projet territorial est une base fondamentale à préserver et garantir pour la cohérence et l'efficacité pour le territoire, des actions financées dans LEADER. Les GAL construisent, animent et gèrent la stratégie et le plan de développement LEADER mais ne construisent pas forcément le projet territorial global. C'est la structure porteuse du LEADER qui l'élabore et le valide. Pour les GAL pluri-pays, les points de convergences entre les projets territoriaux permettent de tracer une priorité commune.

Plusieurs territoires sont en « recomposition » (réforme territoriale avec parfois l'évolution des périmètres des EPCI, changements dans le soutien aux politiques territoriales, changement de statut juridique...). Certains semblent aujourd'hui fragiles. L'élaboration d'un projet global de territoire en amont de la candidature LEADER semble difficile dans ces cas d'évolution. Si certaines structures ont par définition un projet de territoire (charte des Pays ou PNR), d'autres interrogent :

- Les communautés de communes peuvent être porteuses de projet de territoire mais ce n'est pas toujours le cas. Il importe de vérifier si au-delà des compétences exercées, une stratégie territoriale globale existe et est validée. D'autres questions se posent sur les modalités que ces structures peuvent mettre en place pour répondre aux principes de LEADER : démarche partagée avec les acteurs locaux, profil d'animateur dans le personnel...
- Pour les territoires qui évolueraient vers un PETR, il paraît difficile de construire dans les délais un projet territorial s'il n'est pas déjà pré-existant

Outils possibles :

Graphe de développement faisant apparaître LEADER dans le projet global et éventuellement avec les autres approches territoriales intégrées (voir point suivant).

Définir précisément ce que recouvrent les mots « projet de territoire », « stratégie LEADER », « plan de développement » et leur articulation afin que tous les candidats se les approprient dans le sens voulu.

Si besoin, accompagner les candidats sur l'articulation entre projet de territoire et candidature LEADER

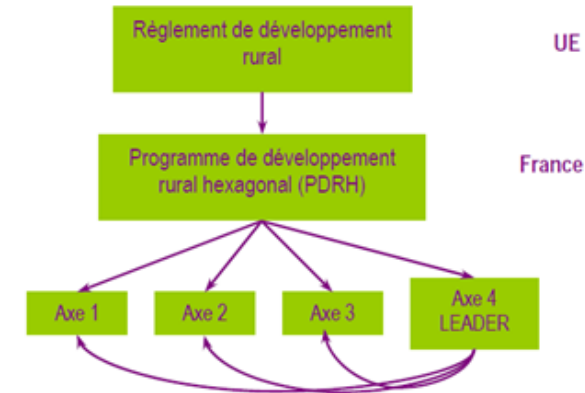
Questions : Pour les territoires qui n'auront pas eu le temps de construire un projet territorial avant l'appel à projet LEADER, la stratégie LEADER peut-elle être le projet de territoire ? Dans quelles conditions d'élaboration (démarche ascendante...)?

La multisectorialité ou transversalité des stratégies

CONSTATS DE LA PERIODE 2007-2013

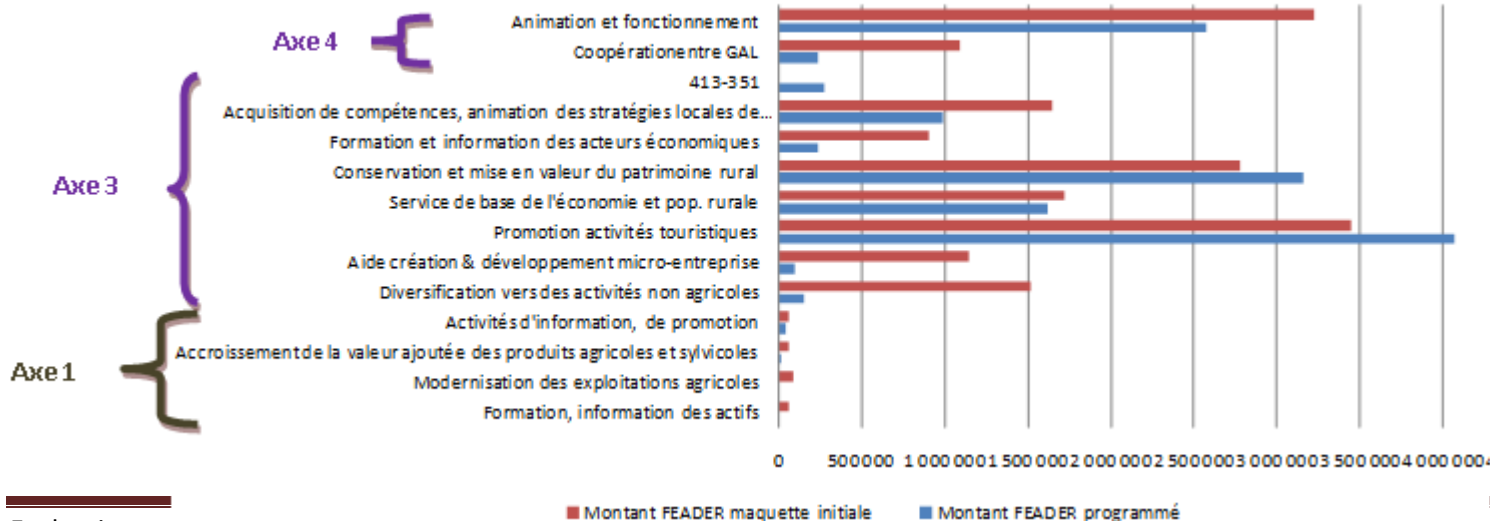
LEADER sur la période 2007-2013 a connu un changement important puisqu'il est intégré à part entière à la politique de développement rural européenne, en constituant l'axe 4 du FEADER.

Cette volonté de transversalité et de projet multisectoriel a rencontré une réelle difficulté dans sa mise en œuvre concrète. Les GAL ont programmé la quasi-



totalité des dossiers sur le seul axe 3 « qualité de la vie en milieu rural et diversification de l'économie rurale ». Ils ont bien sur programmé sur l'axe méthodologique LEADER (financement du GAL, de la coopération). Dans l'axe 3 la programmation est restée concentrée sur 2 mesures : « promotion des activités

Comparaison entre FEADER programmé et le FEADER prévu dans les maquettes initiales par mesure PDRH (niveau régional)



touristiques » et « valorisation patrimoine rural ».

On observe que les GAL ont eu soit une stratégie centrée sur un axe tel que le tourisme ou les services, soit sur une thématique transversale tel que le développement durable (de 4 à 12 mesures ouvertes dans les fiches-dispositifs). Les deux approches ont fonctionné.

Par ailleurs, certains GAL n'ont pas hésité à revisiter leur fiche-programmes (avenant...) pour les réadapter aux besoins des porteurs de projet, tout en restant dans les objectifs initiaux.

Axes d'amélioration - Préconisations

Favoriser la multisectorialité attendue dans LEADER et/ou dans l'articulation des approches territoriales intégrées

La multisectorialité peut se traduire dans la diversité des fiches-mesures utilisées ou dans l'articulation de plusieurs ATI (FEAMP et FEDER/FSE) pour mettre en place le projet de territoire. La future génération de LEADER souhaite encourager la création de stratégies territoriales multi-fonds mais si l'on souhaite que cette transversalité se réalise mieux que dans le dernier LEADER, les modalités pour le faire doivent être améliorées.

La multisectorialité n'est pas incompatible avec une stratégie thématique.

Dans la version de travail du PDR (V2), LEADER est intégré dans la priorité 6 « Promouvoir l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique », et plus précisément la 6B « Promouvoir le développement local dans les zones rurales ». Les candidats à LEADER devront construire leurs fiches-mesures en

fonction de leur stratégie à l'exclusion de celles qui existent dans les fiches régionales. L'accès à ces fiches sera autorisé si la plus-value LEADER est démontrée. La multisectorialité est prévue mais il y a une réelle complexité dans l'application de la ligne de partage entre LEADER et le volet régional, qui devrait faire l'objet d'information et de précision.

Selon les territoires, les besoins d'accompagnements sont dans la construction de la stratégie territoriale ou dans la partie plus programmatique de LEADER et/ou dans la définition des articulations entre les ATI.

Pour poursuivre leur développement, les territoires ruraux doivent se projeter et construire des dialogues avec les territoires voisins : projet rural-urbain, projet avec le littoral mais aussi projet transfrontalier.

Outils possibles : *Grappe de développement faisant apparaître LEADER et les autres ATI*

Si besoin accompagner les candidats sur la traduction de leur stratégie dans les fiches-mesures et/ou sur l'articulation entre LEADER et autres ATI ?

Temps de travail commun pour préciser la ligne de partage

Questions : *Pour les territoires qui souhaitent travailler parallèlement sur les autres ATI (FEAMP, FEDER FSE), quelle compatibilité des calendriers ?*

La participation dès la construction de la stratégie

CONSTATS DE LA PERIODE 2007-2013

La valeur-ajoutée de LEADER doit aussi s'inscrire dans une démarche participative dès la construction de la stratégie et du programme. Chaque GAL a, selon les méthodes de sa structure porteuse, sa façon de construire sa stratégie et son programme. La réussite locale de LEADER (ex : nombre de dossiers, programmation rapide dès début, adaptation aux besoins du territoire...) passe par ce partage en amont. Les membres privés des comités de programmation ont exprimé l'intérêt qu'ils portent à cette démarche ascendante qui leur permet une meilleure compréhension des mécanismes humains et financiers mobilisables pour des projets mais aussi des enjeux de développement de leur territoire. Nous sommes bien dans la compréhension de ce que peut être une citoyenneté européenne et locale.

Axes d'amélioration - Préconisations

Construire la stratégie territoriale de façon partagée avec les acteurs du territoire (dont les privés)

Si la construction d'une candidature est un travail technique étant donné la complexité, il est et doit être une démarche participative. Il est nécessaire que les territoires aient des temps d'échanges et de partage avec les acteurs locaux susceptibles de porter des projets et avec les relais et partenaires locaux de LEADER. Il s'agit aussi d'avoir

une analyse partagée des objectifs de développement entre les différents acteurs : élus, socioprofessionnels, techniciens
Des accompagnements méthodologiques pourraient être un plus sur les territoires qui le souhaitent, notamment les structures porteuses qui ne disposent pas de conseil de développement, de commissions de travail comprenant des élus et des citoyens ou d'autres outils permettant de créer ce lien.

***Outils possibles :** Mettre en commun des méthodes déjà réalisées par des GAL. Par exemple, le Pays Pyrénées Méditerranée a mis en place un appel à déclaration d'intention de projet, avant à la candidature, auprès des porteurs de projet locaux, sur la base des axes stratégiques préalablement construits par le Pays pour sa candidature. Il permet de mobiliser, d'identifier des porteurs de projet et de vérifier l'adaptation des axes stratégiques retenus aux besoins du territoire.*

Si besoin, accompagner les territoires qui le souhaitent dans le volet de la mise en place de cette approche ascendante de l'analyse des besoins à la conception de la stratégie et au suivi dans le comité de programmation. A voir en particulier sur les structures porteuses qui ne disposent pas de conseil de développement, de commissions de travail comprenant des élus et des citoyens ou d'autres outils permettant de créer ce lien (voir aussi les propositions dans le chapitre des moyens).

Question : Jusqu'où aller dans l'accompagnement ?

L'innovation

CONSTATS DE LA PERIODE 2007-2013

La valeur-ajoutée de LEADER s'inscrit en particulier dans l'innovation, l'expérimentation, la capacité à initier des démarches et projets pilotes. C'est ce qui différencie un projet éligible à LEADER d'un autre. Elle a des formes variées : apports technologiques (numérisation cinémas...), des nouvelles formes d'organisation (acteurs touristiques), de nouveaux services ou dans les modes de valorisation du patrimoine. Cependant, si on a parfois pu la qualifier, elle est restée difficile à mesurer et à valoriser au moment de l'évaluation.

L'innovation dans le sens de l'expérimentation est par ailleurs difficile dans un programme contraignant surtout si l'on n'est pas sécurisé (cf cofinancements, délais paiement...)

Axes d'amélioration - Préconisations

Renforcer et mesurer l'innovation, une des valeur ajoutée fondamentale de LEADER

Importance de décrire, de nommer en préalable l'innovation attendue au minimum par fiche-dispositif. Ceci devrait être essentiel dans le prochain PDR. Est-elle dans des apports technologiques, de nouvelles formes d'organisation, nouveaux modes de valorisation,... ? Il est important de préciser lesquels dans chaque catégorie.

Importance de « sécuriser » les porteurs de projet et les GAL sur les possibilités d'expérimentation et d'innovation, notamment par les cofinancements.

Outils possibles :

Construction d'indicateurs spécifiques - Voir Chapitre sur les moyens- Mutualiser la construction de ces indicateurs à l'échelle régionale

Sécurisation des cofinancements pour les projets expérimentaux - Voir chapitre sur les procédures

Un appui aux zones rurales

CONSTATS DE LA PERIODE 2007-2013

LEADER est conçu pour les zones rurales et doit le rester. Cependant la réalité montre l'importance pour la vie et le développement de la ruralité de qualifier et travailler sur les interrelations avec les espaces urbains (mobilité, gouvernance alimentaire, relocalisation de l'économie dont les services et les usages du numériques....).

LEADER doit permettre de travailler sur des actions en zone urbaine si elles ont des retombées sur l'espace rural dans le cadre de la stratégie de territoire. A ce titre, des actions pour la valorisation des produits locaux, sur les services en réseau...sont essentielles.

Le dialogue rural-urbain est une condition de réussite des espaces ruraux, et l'équilibre doit être garanti dans ces échanges.

Axes d'amélioration - Préconisations

Garantir que LEADER apporte des retombées sur l'espace rural tout en travaillant le lien rural - urbain

Permettre de réaliser des projets en zone urbaine s'ils ont des retombées claires sur l'espace rural (indicateurs à prévoir).

Outils possibles : Définir ce qu'est une zone rurale et conditionner les possibilités d'actions dans les villes moyennes et zone urbaine :

limites en montants, limites dans la représentation dans la gouvernance...

LES MOYENS

Préalable : L'enjeu pour les prochains programmes est de prévoir des moyens humains pérennes, suffisants, adaptés à la mise en œuvre des programmes LEADER, de garantir la présence d'une ingénierie de proximité, organisée et reconnue.

Les moyens humains

CONSTATS DE LA PERIODE 2007-2013

Tous les acteurs locaux (porteurs de projets, membres des comités de programmation) et partenaires (services instructeurs, co-financeurs...) s'accordent à dire que les équipes des GAL jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre du programme et dans l'assistance aux porteurs de projet publics ou privés. La présence d'une **ingénierie de proximité** constitue un maillon indispensable. Dans l'actuelle programmation, nous avons pu constater des **disparités importantes dans les moyens** mobilisés par les GAL.

- De 1,1 ETP à 2,3 ETP
- Diversité des types de contrats et forte précarité de certains
- Budget moyen par an pour l'animation et la gestion : 82 370 € (de 39 500 à 118 000€)
- Part du FEADER pour l'animation et la gestion = 19,5% du montant FEADER programmé (de 16 à 34 %)
- Diversité des soutiens des co-financeurs
- Turn over important dans les équipes

Pour mémoire le budget moyen de fonctionnement des GAL 2007-2013 au niveau régional était de 82 370 € / an avec des enveloppes

FEADER pour l'ensemble de la programmation et de la période en moyenne autour de 1,5 millions d'euros. Les moyens en animation et gestion des GAL au niveau national étaient en moyenne de 2,4 ETP.

Les équipes des GAL expriment des **besoins de formations spécifiques** (aspects financiers / Europe...), **d'appui régulier** face à la complexité et au changement des procédures, de **temps d'échanges** méthodologiques...

Axes d'amélioration - Préconisations

Prévoir un noyau dur de 2 ETP¹ à minima pour l'animation et la gestion s'inscrivant autant que possible dans la durée

Les postes de gestionnaire et d'animateur de programme LEADER correspondent à **deux métiers distincts et complémentaires** et donc à des **profils spécifiques** (par exemple culture de l'animation et du développement territorial pour les uns / gestion des financements publics et européens pour les autres).

La réussite du programme passe par une stabilité des équipes. Ainsi, pour mettre en œuvre le programme, être clairement identifié..., il est essentiel que ces postes soient :

- **en nombre suffisant.** 2 ETP constitue pour nous une base minimum.
- **affectés à un minimum de personnes** (2 à 3 personnes) et non répartis sur plusieurs postes par « bouts » ou pourcentages d'ETP.
- **sécurisés**, à savoir **inscrits dans la durée** et relativement attractifs via des contrats de travail pérennes afin d'éviter le turn-over du personnel qui handicape la bonne mise en œuvre du programme est un gage d'efficacité et d'efficience.
- **en lien avec les équipes de la structure porteuse.** A ce titre, l'expérience à montrer l'intérêt que la structure porteuse mobilise et sensibilise ses équipes (ex .animateurs thématiques, chargé de communication etc.) à l'axe LEADER en complément et en lien avec l'équipe dédiée à LEADER. Cela est d'autant plus important quand il s'agit de GAL émanant de plusieurs structures (ex.GAL pluri-pays), mais aussi dans le cas des nouvelles structures qui pourront candidater (ex. communautés de communes, PETR...)
- **Intègrent l'accompagnement des porteurs de projets**, notamment pour les projets privés, projets collectifs.

Les outils et moyens possibles

- *Préciser le contenu des postes et missions dans le cadre de **fiches de poste** en veillant à ce que les formations initiales et expériences correspondent respectivement à chacun des postes : **animateur et gestionnaire.***
- *Positionner clairement l'équipe d'animation et de gestion du GAL dans l'**organigramme** de la structure porteuse et expliciter et valoriser les liens avec les autres postes. (ex. organigramme)*
- *Si embauche, privilégier les contrats à durée indéterminée (CDI). Affilier les postes à une convention collective.*

Questions : Dans l'appel à projet jusqu'où intégrer cette question. Quel niveau d'exigence. Attention à ne privilégier que des territoires très structurés aux moyens importants ?

Prévoir et s'assurer d'un budget de fonctionnement annuel et pour l'ensemble de la période suffisant et en adéquation avec le montant de l'enveloppe FEADER à programmer.

Le budget consacré au fonctionnement du GAL intègre en règle générale, l'animation et la gestion, mais également la communication et l'évaluation (dont nous reparlerons plus loin). Il est indiqué dans la version 2 du PDR que les frais de fonctionnement et d'animation « ne peuvent dépasser 25% de la dépense publique totale encourue par les SDL ». Cela donne une marge connue lors de l'élaboration de la candidature, et doit

donner des indications quant au budget à engager sur l'ensemble de la période et par an. Les GAL doivent pouvoir démarrer la programmation en ayant sécurisé ce volet.

Les outils et moyens possibles

Evaluer au préalable le budget de fonctionnement en intégrant un volet la communication et l'évaluation.

Négocier et s'assurer de l'engagement de la structure porteuse et de ses partenaires dès la phase d'élaboration de la stratégie.

Adapter le budget de fonctionnement au niveau de complexité de la stratégie et aux différentes phases du programme (lancement – mi-parcours – fin de programme)

Question : Faut-il mettre des seuils minimum dans l'appel à projet ou donner des références indicatives pour que les GAL ne minimisent pas cet aspect ? Intégrer cette question dans l'accompagnement préalable des candidatures.

Assurer la lisibilité et la pérennité des co-financements sur l'ensemble de la période pour le fonctionnement des GAL

Pour sécuriser la mise en place des équipes et moyens de fonctionnement, la lisibilité et le soutien des co-financeurs (ex. CG, CR...) sur l'ensemble de la période, constituent un élément important. La participation de ces derniers doit ainsi être clairement

fléchée pour la mise en œuvre du programme LEADER et non seulement être affectée de façon générale à la structure porteuse.

Les outils et moyens possibles

Règles de co-financements établies et négociées en amont.

*Inscription des modalités de soutien dans les **conventions relatives à la mise en œuvre de l'axe LEADER**. Dans le programme précédent, plusieurs co-financeurs comme les départements de l'Hérault, du Gard, de la Lozère affichaient clairement leur modalité de soutien dans les **conventions**. Proposer une contractualisation pluri-annuelle.*

Questions : Pour éviter des distorsions entre GAL au niveau régional, serait-il envisageable que ces règles tendent vers une « harmonisation » ?

Animer un réseau autour de LEADER permettant les échanges, l'appui technique, la formation

Le réseau rural (bien qu'ayant une mission plus large) a rempli cette fonction notamment pour faciliter la compréhension des procédures, faciliter la coopération. L'existence d'un réseau inter-GAL est ressenti comme un besoin par les nouveaux GAL mais également les GAL plus expérimentés afin de permettre et de faciliter :

- Des échanges de pratiques, échanges méthodologiques,

- La mise en œuvre de formations spécifiques (évaluation, conduite de réunion, financements, outils collaboratifs...).
- La co-construction d'outils, grilles communes (ex. communication, évaluation...) inter-GAL.

Ces besoins évoluent en fonction des étapes de mise en œuvre du programme.

Les outils et moyens possibles

Prévoir une cellule de réflexion sur la place, le fonctionnement, les moyens, les missions d'un réseau inter-GAL.

Questions

Ce réseau doit-il être seulement inter-GAL ou élargis ?

L'information et la communication

CONSTATS DE LA PERIODE 2007-2013

Bien que les GAL aient utilisé des outils et moyens de communication divers et intéressants pour favoriser la réussite du programme et la mobilisation des porteurs de projets inscrits dans la stratégie, il est nécessaire de renforcer ce volet. Les membres des comités de programmation ont souligné cette nécessité. Les programmes LEADER, leur intérêt, leur impact restent encore trop souvent méconnus des porteurs de projets potentiels, des élus et relais locaux. La mobilisation des relais à la fois institutionnels et de proximité, bien qu'étant nécessaire s'est avérée parfois difficile. Les principaux enjeux d'information et de communication sont à la fois de :

- toucher un plus large public et des catégories d'acteurs qui sont éligibles, qui entrent dans la stratégie, mais ne connaissent pas ou peu ces dispositifs, (ex. acteurs privés)
- améliorer les rythmes de programmation notamment les premières années,
- montrer et illustrer les réalisations et l'impact de ce programme européen

Axes d'amélioration - Préconisations

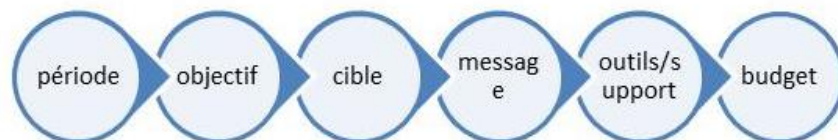
Elaborer un plan de communication adapté à la stratégie et communiquer aux différentes phases du programme

L'élaboration d'un **plan de communication** est une nécessité. Cela est reconnu par les animateurs et l'ensemble des acteurs du programme. Pour éviter le coup par coup et renforcer l'efficacité, ce volet est à envisager, budgéter dès le départ, en lien avec la construction de la stratégie. Une enveloppe est à prévoir dans le budget de fonctionnement. Sont concernées la communication externe, mais également la communication interne.

La communication sur des réalisations concrètes doit être favorisée, car elle permet de rendre tangible des actions, un programme trop souvent perçu comme complexe et technocratique, difficile à vulgariser.

Les outils et moyens possibles

Modèle de plan de communication



Exemples d'outils et d'actions d'information et de communication réalisés par les GAL (voir annexes). Prévoir des visites, témoignages. S'appuyer sur des données d'évaluation.

Question : Faut-il inclure des attentes en termes de communication dans l'appel à projet ?

Echanger et construire des outils communs au niveau régional

Au-delà du volet individuel, propre à chaque GAL et à chaque territoire, la création d'outils communs au niveau régional et d'échanges permet d'optimiser les compétences présentes dans chaque GAL, mais aussi de construire des actions et des références à l'échelle régionale. Ce travail initié par le réseau rural, pourrait être amplifié dans le prochain programme.

Les outils et moyens possibles

Groupe de travail dans le cadre d'un réseau LEADER (construction de références utilisables par les GAL, constructions d'outils, échange de savoir-faire)...

Co-construction d'un plan de formation, d'une trame de plan de communication....

Appui technique dans le cadre du réseau (ex : maquette commune d'une « lettre du GAL »....

Identifier et impliquer des relais sur le territoire

Les relais qu'ils soient issus des chambres consulaires, des structures intercommunales, des réseaux associatifs, des services des co-financeurs etc. sont essentiels quant à la diffusion de l'information et à la mobilisation des porteurs de projet. Leur identification et leur implication est à construire en amont de la candidature, à intégrer dans la construction et définition de la stratégie du territoire et plus particulièrement de la stratégie d'animation et de communication.

Les outils et moyens possibles

Associer les relais dans la phase de construction de la stratégie. Les informer des réalisations. Les inclure dans la stratégie d'animation et de communication du GAL.

Accueil et suivi des porteurs de projets CONSTATS DE LA PERIODE 2007-2013

L'évaluation a montré que LEADER ne se résume pas au nombre de projets programmés. Bien que difficile à comptabiliser dans tous les GAL, le nombre de porteurs de projet accueillis est 1,5 à 6 fois plus élevé que le nombre de projets programmés. Des projets sont réorientés via les animateurs ou dans le cadre des comités techniques. Bien qu'ayant des profils variables (formels ou informels / restreints avec uniquement les co-financeurs et services instructeurs ou ouverts / utilisant des grilles de sélection ou pas) leur rôle quand ils existent apparaît essentiel pour anticiper la recevabilité et favoriser la qualité des projets.

Axes d'amélioration – Préconisations

Evaluer l'accueil et l'orientation des porteurs de projets

L'évaluation concrète du nombre et du type de porteurs de projets accueillis, renseignés, orientés ou ré-orientés, suivis par l'intermédiaire du programme LEADER est pour les territoires qui organisent le recueil de cette donnée une information significative qui doit être valorisée. A notre connaissance deux territoires ont mis en place un outil de suivi. Il serait intéressant que les GAL définissent une grille commune qui permettrait ensuite d'agréger les données à différentes échelles (GAL-Département-Région).

Les outils et moyens possibles

Fichier excel à construire. L'outil doit être simple avec quelques données à remplir, mais doit être le même pour tous. Il est préférable qu'il soit indépendant d'un logiciel comme OSIRIS qui reste relativement lourd en termes de procédures. Voir fichier du GAL Cévennes et du GAL Pyrénées Méditerranée.

Instaurer et maintenir un comité technique pour anticiper la recevabilité et la qualité des projets

Même si certains craignent un alourdissement des procédures en recommandant la mise en place d'un comité technique, ce dernier est la plupart du temps un espace d'échange, de débat sur la qualité et la recevabilité des projets, ainsi que sur leur financement. Il permet la réorientation des projets non recevables dans LEADER. Sa composition doit être ouverte, adaptée à chaque stratégie et à chaque territoire, néanmoins la présence des co-financeurs et services instructeurs est fortement recommandée. L'existence d'un comité technique peut amener de la fluidité notamment pour les territoires qui envisagent une mobilisation interfonds dans le cadre des ATI.

Les outils et moyens possibles

Prévoir dans le règlement des GAL, l'organisation de comités techniques (cf. statuts association Terres de Vie – Règlement du comité de programmation du GAL Gévaudan, organisation du

comité technique avec collègue d'expert du GAL Terres Romanes ...), même si cela doit rester assez souple en termes de fonctionnement. Pour éviter la multiplication des déplacements et faciliter la participation des systèmes de vidéo-conférences, réunions téléphoniques ou autres systèmes collaboratifs peuvent être utilisés ponctuellement.

Pour les co-financeurs, services instructeurs favoriser la participation de leurs services dans les comités techniques. (temps, personne dédiée...)

Question : *Est-il souhaitable que l'instauration de comités techniques soit- imposée ou bien seulement recommandée ? Les GAL peuvent faire l'objet d'innovation dans les procédures de sélection des projets. Prévoir un comité technique interfonds pour les territoires concernés ?*

Processus d'évaluation

CONSTATS DE LA PERIODE 2007-2013

Pour aller au-delà de la mesure des niveaux de réalisation de l'axe LEADER de façon significative et apporter des éléments d'information sur les résultats et l'impact de LEADER sur les territoires et au niveau régional, il est nécessaire de définir en amont le cadre évaluatif. Ceci est d'autant plus important pour pouvoir agréger les données de plus d'une dizaine de GAL.

Dans cette génération de programme, le cadre évaluatif n'a pas été ou peu défini à l'échelle régionale ce qui a pu rendre difficile et parfois impossible l'obtention de données notamment sur l'impact et l'exhaustivité des analyses, malgré un travail très intéressant à mi-parcours.

Il s'agit pour les GAL et pour l'autorité de gestion et les co-financeurs de faire de l'évaluation non simplement un outil de contrôle, mais avant tout un outil de pilotage, d'amélioration et de valorisation de l'axe LEADER. Dans le cadre des politiques européennes bien que l'approche LEADER soit reconnue par la commission européenne « *Au cours des 20 dernières années, l'approche LEADER du développement local mené par les acteurs locaux, basée sur les enseignements tirés d'une initiative financée par les Fonds structurels européens et conçue pour aider les acteurs ruraux à évaluer le potentiel à long terme de leur région, s'est affirmée comme un outil efficace et efficient pour la mise en œuvre*

*des politiques de développement. »*¹ l'axe LEADER reste relativement modeste (l'approche LEADER doit être dotée d'un minima règlementaire de 5,3% de l'enveloppe régionale, soit 32,4 millions d'euros) et souvent méconnue face aux politiques sectorielles.

Axes d'amélioration – Préconisations

Prévoir dès le départ et avec l'ensemble des GAL un cadre évaluatif au niveau régional

Associer les GAL et les partenaires à la construction du cadre évaluatif de l'axe LEADER permet d'établir et d'alimenter un socle commun ainsi que de définir des priorités. Il s'agit notamment de s'accorder sur les indicateurs et les grilles de recueil de données. Qu'est-ce qu'on veut évaluer ? Sur quelle base, quels indicateurs ? Quel mode de recueil de données ?

Les outils et moyens possibles

Créer un groupe de travail avec des GAL, co-financeurs, autorité de gestion, services instructeurs sur cette question. Le référentiel et les grilles d'évaluation construits pour cette évaluation peuvent constituer une base de travail, ainsi que les travaux menés par les

¹Extrait note sur la POLITIQUE DE COHÉSION 2014-2020 de la commission européenne.http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/community_fr.pdf

GAL et pour l'évaluation à mi-parcours. Au-delà des indicateurs de réalisation, s'accorder sur des indicateurs et critères de jugement faisant ressortir les résultats et l'impact du programme.

Question : *A intégrer dans les missions du réseau rural ? Comment inciter, les futurs GAL à renseigner ces outils et indicateurs de façon homogène ? Y a-t-il également des possibilités d'adapter et d'utiliser un outil tel qu'OSIRIS qui contient des informations intéressantes et pourrait peut-être faire l'objet d'ajustement, sans alourdir sa manipulation ?*

Prévoir dès le départ dans chaque GAL un cadre évaluatif en lien avec le niveau régional

Le pilotage de la stratégie en cours de programme s'appuie sur le suivi et l'analyse d'indicateurs à déterminer au moment de l'élaboration de la stratégie. Les indicateurs permettent aux décideurs d'évaluer les progrès accomplis en vue des réalisations, résultats, buts et objectifs attendus. Les membres des comités de programmation et les partenaires du programme sont en demande d'éléments d'évaluation, de retours réguliers et concrets.

Si l'affectation d'une réserve de crédits de l'enveloppe LEADER conditionnée aux résultats d'une évaluation à mi-parcours est confirmée, elle donne à la démarche évaluative un caractère obligatoire.

Les outils et moyens possibles

Faire le lien avec le travail au niveau régional.

Définir les indicateurs, niveaux cibles et méthodes de recueil lors de l'élaboration de la stratégie

Affecter ce travail d'évaluation (équipe du GAL ou compétences spécifiques dans la structure porteuse, comme cela a été le cas pour le pays Pyrénées Méditerranée) et éventuellement prévoir une enveloppe dans le budget de fonctionnement si intervention extérieure.

Inclure dans la stratégie de communication une information régulière (ex. bilan annuel. Communication réalisée à mi-parcours par les GAL Cévennes et Vidourle Camargue).

Questions : *Faut-il prévoir la possibilité de recourir à un accompagnement pour l'évaluation ? A quelle échelle ? Mutualisation ?*

LA GOUVERNANCE

Préalable : *La gouvernance est un axe fort et spécifique de l'approche LEADER qui permet de favoriser sur les territoires l'émergence d'une nouvelle forme de débat et de décision associant acteurs publics et acteurs privés traduit dans les comités de programmation. L'objectif est d'assurer la représentativité des comités de programmation, de mobiliser et impliquer les membres de ces instances dans le pilotage de la stratégie, de garantir sa mise en œuvre par les actions programmées. En bref, de définir et garantir le rôle et l'engagement du comité de programmation en tant que pilote de la stratégie du territoire*

CONSTATS DE LA PERIODE 2007-2013

La composition des comités de programmation constitue un subtil dosage entre l'implication d'acteurs fortement engagés dans la stratégie du GAL, et un caractère plus ou moins institutionnel. On compte 28 membres titulaires en moyenne (de 19 à 48), avec une relative difficulté à mobiliser sur l'ensemble de la période, même si grâce au travail de relance des équipes, le quorum est globalement atteint. Les collèges privés des comités de programmation sont parfois constitués d'une proportion élevée de membres ayant également un mandat d'élu. De 3 à 11 opérations programmées en moyenne par comité de programmation avec 2 à 4 comités par an. La question de l'animation des comités de programmation reste essentielle. Comment éviter la « dérive technique », « la chambre d'enregistrement » face au poids de la procédure et être garant du

respect et du pilotage de la stratégie ? C'est un véritable défi pour les GAL.

Axes d'amélioration – Préconisations

Assurer la représentativité des comités de programmation

La représentativité est propre à chaque territoire, puisqu'elle est fortement liée à la stratégie définie par chacun des GAL et en la matière il ne paraît pas opportun d'imposer des règles. Néanmoins pour favoriser la participation d'une diversité d'acteurs on peut travailler par exemple sur la notion de collègue (cf. GAL Pyrénées Méditerranées, GAL Vidourle-Camargue, GAL Terres de vie...) et veiller à limiter les doubles appartenances ou « double-casquettes » même si elles peuvent aux dires de certains animateurs favoriser l'appropriation de la stratégie.

D'autre part pour les territoires qui présenteront des candidatures multi-fonds il serait souhaitable pour favoriser l'articulation des programmes dans la stratégie du territoire de prévoir des liens ou une participation réciproque aux instances de pilotage.

Mobiliser et impliquer les membres des comités de programmation tout au long de la période

L'animation des comités de programmation constitue un vecteur essentiel de la participation. La définition de règles de fonctionnement dans des statuts, bien que nécessaire, reste insuffisante. Pour s'impliquer, les acteurs doivent sentir l'utilité de leur participation. Equilibre difficile à trouver entre un exercice de programmation et de suivi de crédits s'appuyant sur des règles « techniques » et le pilotage d'une stratégie dans laquelle les actions programmées s'inscrivent et apportent une valeur ajoutée au territoire.

Les outils et moyens possibles

Instaurer un travail en commission permettant de mieux impliquer les membres volontaires.

Organiser des visites de terrain, montrer des réalisations.

Organiser des comités de programmation délocalisés.

Envoyer les invitations tant aux titulaires qu'aux suppléants pour éviter que ces derniers ne soient déconnectés...

Question : Ne faut-il pas proposer des rencontres et échanges entre comités de programmation ?

Permettre au comité de programmation de piloter la stratégie et la réorienter si besoin

Dans le précédent programme, les fiches-mesure ont parfois pris le pas sur la stratégie, alors qu'elles ne devaient logiquement n'être qu'un moyen pour la réaliser. Lorsque la stratégie était très resserrée autour d'un axe (ex. GAL Pays vallée de l'Agly, GAL Itinérance) cela a eu peu d'incidence, par contre dans le cas de stratégies plus larges, cela a ajouté de la complexité et a contribué à diluer les priorités. L'instauration d'une évaluation itinérante alimente des retours réguliers sur la stratégie et contribue à son pilotage au plus près des besoins.

Les outils et moyens possibles

Faire le lien entre les projets et la stratégie et pas seulement avec les mesures (cf. exemple de fiches de présentation des projets des GAL).

Instaurer un processus d'évaluation continue permettant d'apporter des informations au comité de programmation. Evaluation à mi-parcours

Favoriser les échanges au sein des comités de programmation

Les comités de programmation sont avant tout des espaces de gouvernance « chargé de la mise en œuvre de la stratégie. Il décide du soutien apporté, par le FEADER aux maîtres d'ouvrage d'opérations s'intégrant à son plan de développement. » La qualité des échanges est source d'implication, de mobilisation notamment pour les membres privés.

Les outils et moyens possibles

Grille d'analyse des projets en lien avec la stratégie (cf. grilles en annexe)

Utiliser dans les comités de programmation l'avis d'opportunité qui permet de discuter des projets avant l'instruction finale.

Favoriser la présentation des projets par les porteurs de projets, même si cela ne peut être une règle systématique.

Montrer dans la présentation des projets : le lien avec la stratégie et pas seulement avec les mesures. (ex. GAL Cévennes)

Favoriser le vote à bulletin secret à partir d'une grille de sélection en rapport avec la stratégie. (voir GAL Cévennes et GAL Terres de vie)

LES PROCEDURES, LES PARTENARIATS

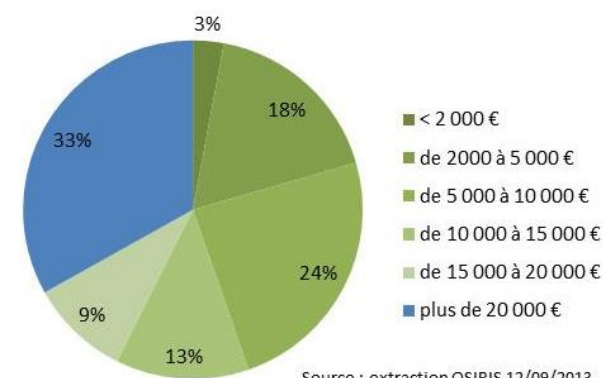
Préalable : L'objectif de l'amélioration de la procédure est de faciliter l'accès à LEADER à tous les projets s'ils entrent dans la stratégie locale. Il est important que LEADER soit accessible à des projets privés (entreprises et associations), à des projets à faible montant, à des projets innovants.

L'accès à LEADER

CONSTATS DE LA PERIODE 2007-2013

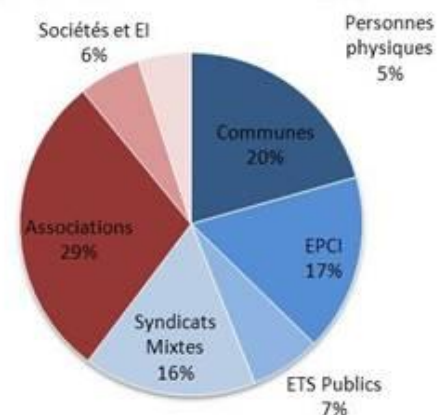
LEADER finance tous les types de projets qui entrent dans sa stratégie. A ce titre il permet notamment de soutenir des projets privés et/ou de faible montant. Si ce n'est pas en soi un objectif de LEADER, c'est une possibilité à ne pas écarter, notamment de façon involontaire en raison de procédures complexes pour les acteurs concernés. On note qu'il y a eu moins de ce type de projets dans cette génération de LEADER (33% de projet ont perçu moins de 5.000 € de FEADER LEADER + contre 21% pour 2007-2013). Ils sont essentiels dans la dynamique rurale (projets associatifs, petits projets en réseau...). L'expression de la stratégie et la qualité du comité de programmation garantissent que ce ne soit pas du « saupoudrage ». Dans LEADER 2007-2013, plusieurs points ont rendu difficile le soutien à des projets de faible montant et/ou privés, au premier rang desquels on trouve des délais de paiement trop longs.

Part des dossiers selon le montant du FEADER



Source : extraction OSIRIS 12/09/2013

Part des projets par type de maître d'ouvrage (hors mesure 431)



Axes d'amélioration – Préconisations

Favoriser l'accès à LEADER à tous les projets qui concourent à la réussite de la stratégie

Il est indispensable que LEADER puisse financer tout type de projets dont des projets privés et/ou de faible montant s'ils entrent dans la stratégie et sont validés par le comité de programmation.

Dans le cadre réglementaire fixé et dans la nouvelle organisation, prévoir autant que possible :

- une réduction des délais de paiement.
- des cofinancements lisibles et coordonnés (voir point sur l'effet levier)
- des possibilités d'avances.
- Des procédures simplifiées au-dessous d'un certain montant de FEADER.

Si ces points sont souvent vitaux pour les porteurs de projet privés (associations, entreprises), les questions de trésorerie se posent de plus en plus souvent pour les collectivités territoriales.

Outils possibles :

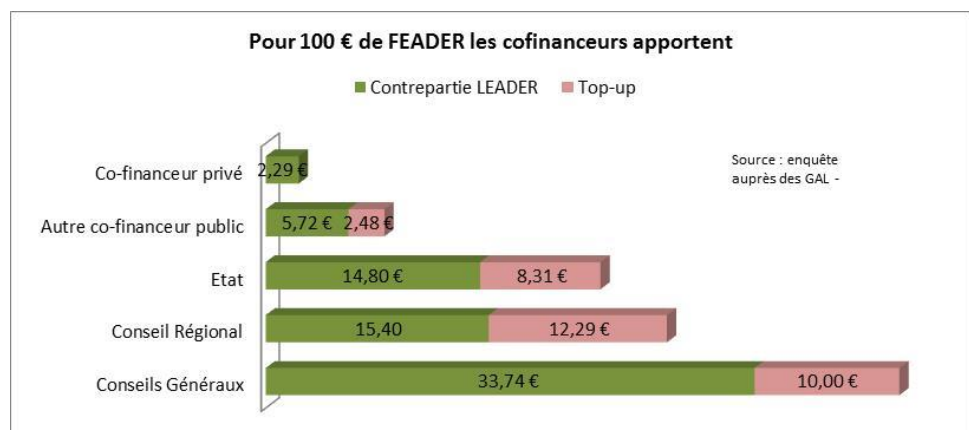
Temps d'échanges et de travail entre l'autorité de gestion, les cofinanceurs et les GAL pour comprendre les contraintes de chacun, d'identifier les moments où l'on peut réduire les temps et les conditions pour y parvenir.

Conventionner en amont les participations des cofinanceurs pour « sécuriser » les possibilités d'intervention dans LEADER. (voir effet levier)

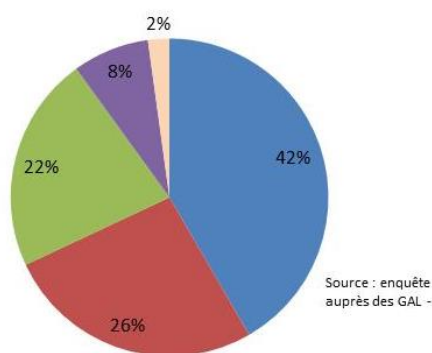
Dans les conseils généraux et au conseil régional, assurer un suivi particulier des dossiers LEADER pour garantir une fluidité, une rapidité de traitement même si les montants ne sont pas importants au regard des autres dossiers. Mettre en valeur et faire comprendre la spécificité de ces dossiers.

Les cofinancements, l'effet levier CONSTATS DE LA PERIODE 2007-2013

Pour mobiliser les porteurs de projets il est important que les GAL puissent, autant que possible, sécuriser leur information, en particulier sur les cofinancements. La règle du cofinancement public qui appelle le FEADER dans un équilibre à trouver par dossier (et non par mesures) est un frein pour les dossiers privés.



**Part et origine des co-financements
(contreparties FEADER et TOP-UP)**



Axes d'amélioration- Préconisations

Favoriser l'effet levier de LEADER

Dans le cadre réglementaire fixé et dans la nouvelle organisation, prévoir autant que possible :

- des cofinancements lisibles et coordonnés des départements, de la région et de l'Etat.
- une enveloppe dédiée (au cas où les lignes « classiques » ne fonctionnent pas) est une garantie pour permettre l'innovation, l'expérimentation et/ou des projets privés ou pour éviter de « découper » des projets en fonction de ce qui est éligible ou pas.
- une personne dédiée dans les structures co-financeurs, en charge d'assurer la transversalité dans des structures organisées en « services ». Certains départements le font et cela doit amener de la rapidité et de la fluidité

Faciliter l'instruction des dossiers

Dans le cadre réglementaire fixé et dans la nouvelle organisation, prévoir autant que possible de :

- renforcer la réalité de guichet unique et définir concrètement dans les processus ce que cela signifie.
- ne pas modifier les règles d'instruction en cours de programmation
- une règle logique et coordonnée par rapport à l'assiette éligible des dépenses. Ex base HT pour les porteurs de projet qui récupèrent la TVA et base TTC pour ceux qui ne la récupèrent pas.

Certains conseils généraux souhaitent avoir délégation sur la priorité 6. Cela permettrait de préciser à l'échelle des départements, le contenu des procédures mais aussi les circuits de gestion. Certains GAL se sentent en capacité d'assurer l'instruction des dossiers et la responsabilité qui y est liée. Ils ont généralement eu une expérience dans de précédent programme LEADER. Ce serait un réel gain de temps. Etudier la possibilité et les conditions d'une instruction par les GAL qui le souhaitent et garantissent leur compétence.

Outils possibles : *Il est important d'avoir des temps d'échanges et de travail entre l'autorité de gestion, les cofinanceurs et les GAL, pour avoir des éléments communs de langage, se comprendre. Le Réseau rural a un rôle essentiel notamment dans cette fonction de « formation et de médiation »*

Questions : *La multiplicité des circuits est-elle possible ? Comment combattre les risques de manque de lisibilité s'il existe des systèmes différents ?*

Conclusion

Dans un contexte général de réduction des moyens, LEADER 2014 - 2020 va amener des moyens en augmentation sur les territoires. Même si les informations ne sont pas définitives, l'enveloppe proposée est entre 30 et 40 millions d'euros.

Pour que cette opportunité ait un impact le plus positif possible sur les territoires, il paraît essentiel de s'appuyer sur l'évaluation du précédent programme pour identifier les axes d'amélioration. Nous ne prétendons pas répondre aux multiples questions ou problèmes qui se posent dans la mise en œuvre de LEADER mais nous avons l'ambition de poser l'ensemble des points à travailler.

Certains sont du ressort des GAL, à titre individuel ou dans une démarche collective à animer par le réseau régional. Il s'agit notamment des questions autour de la mise en œuvre des principes fondamentaux de LEADER autour de la définition de la stratégie locale, de la gouvernance mais aussi de certains points d'organisation des moyens qui permettent une meilleure réussite (communication, suivi...).

D'autres s'adressent à l'autorité de gestion ou sont du ressort de décisions nationales ou européennes. Si le contrôle de la bonne exécution est indispensable, nous avons observé que l'accès à LEADER n'a pas toujours été facilité pour une partie des publics visés (privés, « petits projets) en raison de questions de procédure. Tout ne sera pas réglé mais l'organisation des relations entre les différents acteurs de la procédure peut être collectivement posée pour être améliorée. La compréhension réciproque des enjeux de chacun peut aider à avancer. Cela pose aussi la question des moyens humains dédiés à la mise en œuvre et au suivi de LEADER dans un contexte où les collectivités et les institutions resserrent leurs moyens.

Pour finir nous tenons à remercier toutes les personnes qui ont permis cette évaluation, et en premier lieu ADRET qui porte le réseau rural, et qui avec le comité de pilotage, a suivi l'avancement de cette étude. Merci également à tous ceux qui à la DRAAF, au conseil régional, dans les conseils généraux, les DDTM, les GAL et leur comité de programmation, nous ont transmis de multiples documents, nous ont reçu ou renseigné ou ont participé aux réunions qui ont ponctuées ce travail.