

Version projet (non validée)



REGION
BOURGOGNE
FRANCHE
COMTE

avec le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)
L'Europe investit dans les zones rurales.



LEADER

Evaluation 2014-2022

Rapport d'évaluation finale de la mise en œuvre locale
du programme LEADER par le GAL du Pays de la Bresse
bourguignonne



Syndicat Mixte de la Bresse bourguignonne
24/01/2024

Avant-propos

Le contexte de l'évaluation

Suite à l'appel à candidature lancé en 2014 par le Conseil Régional de Bourgogne (autorité de gestion), le groupe d'action local (GAL) du Pays de la Bresse bourguignonne a été sélectionné pour participer au programme européen de Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale (dit « LEADER »). Renouvelé pour la 5^{ème} fois, ce programme financé par le fonds européen pour l'agriculture et le développement rural (FEADER) dans le cadre du 2^{ème} pilier de la Politique Agricole Commune (PAC) permet pour la 3^{ème} fois consécutive au GAL porté dorénavant par le Syndicat mixte de la Bresse bourguignonne (SMBb) d'expérimenter une démarche de développement local par les acteurs locaux (DLAL) applicable aux territoires ruraux.

Le territoire du Pays de la Bresse bourguignonne est caractérisé par sa ruralité. Sans doute pour partie en raison de sa topographie constituée de plaines bocagères, son maillage demeure équilibré et régulier eu égard à la distribution spatiale des communes et à leur densité démographique¹. Le SMBb assure la cohérence stratégique du développement local au regard de cette configuration locale et des enjeux propres aux contextes ruraux (maintien des services public et développement de l'activité économique, vieillissement de la population) ou globaux de développement durable – lesquels appellent à une transition active vers la préservation et la restauration des ressources naturelles ainsi que la soutenabilité de leur exploitation.

La stratégie « Entrer dans la transition énergétique » élaborée par ce GAL entend répondre aux enjeux relevés lors du diagnostic de son territoire qu'il doit obligatoirement dresser au préalable. Celui-ci s'inspire d'autres évaluations commandées par lui-même ou ses membres, notamment lors des programmes précédents LEADER. En vertu du décret d'application de la mesure « LEADER » de la PAC, il revient ensuite à l'autorité de gestion de veiller au suivi et à une évaluation locale de la programmation mise en œuvre par chaque GAL. La convention établie entre le GAL Bresse bourguignonne, le Conseil régional de Bourgogne et l'Agence de services et de paiement pour la programmation LEADER 2014-2020 prévoit la possibilité pour le GAL de piloter une évaluation de la mise en œuvre de sa stratégie locale de développement.

Au cours de la réunion qui s'est tenue le 12 décembre 2022, son comité syndical s'est prononcé en faveur d'une évaluation finale à réaliser en interne. Le travail ci-restitué entend acquitter le GAL de cette obligation mais aussi œuvrer à la capitalisation connaissances au profit du Pays et ainsi contribuer à mettre en œuvre plus efficacement la prochaine programmation (2023-2027).

Une évaluation *ex ante* et un suivi ont été conduits durant toute la programmation, ayant permis une évaluation périodique et donc régulièrement actualisée de la mise en œuvre du programme. Le travail final a consisté pour l'essentiel en leur compilation et restitution synthétique auxquelles s'ajoutent une analyse réflexive recourant à des méthodes d'enquête quantitative et qualitative ainsi qu'à une méta-analyse prenant en compte d'autres évaluations de cette programmation locale ou d'autres régionales.

Notice de lecture

Ce document a servi, au cours de la rédaction, de support d'élaboration de l'évaluation finale dont l'ultime version constitue en même temps le rapport. Même si elle prend des libertés en recourant à des outils et méthodes complémentaires, sa rédaction s'est appuyée sur les recommandations méthodologiques européennes. C'est pourquoi il est enrichi de définitions extraites à l'identique des annexes de la guidance européenne d'évaluation du programme LEADER, intitulées Lignes Directrices

¹ Source : SMBb, Schéma de cohérence territoriale (SCOT) du Pays de la Bresse bourguignonne.

(Commission européenne, 2019). Par soucis esthétique, ce sont d'ailleurs les seules citations qui ne soient pas directement sourcées. Les sources des autres citations apparaissent directement dans le texte ou en légende ou encore en notes de bas de page.

En introduction, sont présentés :

- le dispositif LEADER et sa mise en œuvre locale par le GAL du Pays de la Bresse bourguignonne avec un retour explicatif sur son bilan,
- la démarche évaluative et son appropriation par ce GAL au-delà de ses obligations.

La première partie, strictement consacrée à la méthodologie mais imposante, constitue la matrice technique de l'évaluation permettant de comprendre comment les données ont été interprétées et les motivations de l'évaluateur quant aux choix des méthodes et outils retenus.

Le lecteur peu intéressé par les questionnements épistémologiques qu'impliquent ces choix peut se reporter directement aux parties suivantes entièrement consacrées à la restitution, à proprement dit, des interprétations et analyse issues de l'évaluation. Elles se rattachent chacune à un objet spécifique de l'évaluation, présentées dans cet ordre :

- la qualité de la conception de la stratégie, soit la logique d'intervention eu égard à sa pertinence et sa cohérence
- la conformité au cadre et la performance institutionnels du GAL pour mettre en œuvre la démarche LEADER, ayant trait à la gestion, la gouvernance et l'institutionnalisation du GAL ;
- la réalisation et l'impact des actions programmées ainsi que la performance de la stratégie ;
- la valeur ajoutée de la stratégie locale et de la démarche DLAL à partir d'une méta-analyse et une analyse comparée via un corpus d'études académiques ou évaluatives.

Chacune d'elle comporte une conclusion tandis que sera présentée en guise de conclusion générale de l'évaluation finale leur synthèse suivie de recommandations formulées à partir des constats tirés. Sont joints en annexe un glossaire, les enquêtes réalisées, les documents présentant les données de l'évaluation ci-interprétées ainsi que les supports de collecte, d'analyse, d'interprétation et d'évaluation.

Remerciements

- Tous les membres du comité de programmation du GAL pour avoir accepté de répondre aux questions évaluatives ;
- Le Conseil régional pour sa contribution à l'évaluation à travers la commande d'une évaluation de la mise en œuvre locale du programme LEADER par les GAL et la communication des données de suivi et d'évaluation enregistrées dans son système informatique de gestion commun
- La Commission européenne pour la conception et la diffusion d'outils d'évaluation et la communication de ses rapports d'évaluation.

Table des matières

Avant-propos.....	0
Le contexte de l'évaluation	0
Notice de lecture	0
Remerciements	1
Introduction.....	4
Le contexte institutionnel local : gouvernance et identité territoriale du GAL	4
La Bresse et le territoire du GAL du Pays de la Bresse bourguignonne	4
Le Syndicat Mixte de la Bresse bourguignonne, structure porteuse du GAL, et le comité de programmation	5
La programmation LEADER 2014-2020(-2022).....	7
La mise en œuvre du programme de développement rural LEADER.....	7
Résumé du programme LEADER du GAL du Pays de la Bresse bourguignonne.....	10
L'évaluation du programme : quoi ? pourquoi ? comment ?	14
Présentation de la démarche évaluative : enjeux et objectifs	14
L'évaluation, une prérogative	17
Méthodologie : construction des indicateurs, de collecte, de traitement et d'analyse des données..	26
Les contraintes endogènes à la méthodologie et à la stratégie d'évaluation prescrite	26
Du contrôle de la pertinence au contrôle de la cohérence de la SDL	26
Evaluer la performance	31
Evaluer la valeur ajoutée de la mise en œuvre locale du programme LEADER	41
L'évaluation problématique de la valeur ajoutée par l'approche contrefactuelle	41
Les limites exogènes de l'évaluation de la valeur ajoutée liées à la stratégie évaluative	45
La stratégie retenue pour l'évaluation de la valeur ajoutée	53
QE n°1 : Dans quelle mesure l'élaboration du plan d'actions du GAL constitue une réponse stratégique adéquate pour le développement local dans le cadre du programme LEADER ? (Évaluation qualitative de la pertinence de la SLD <i>ex ante</i>).....	60
Pertinence de la stratégie	61
Synthèse des diagnostics du territoire initial et actuel	61
La théorie du changement sous-jacente au cadre logique d'intervention	65
Le contrôle de la pertinence de chaque objectif opérationnel.....	68
Cohérence de la stratégie.....	70
Contrôle de la cohérence externe.....	70
Contrôle de la cohérence interne et reformulation logique	75
Conclusion QE n°1	81
QE n°2 : Dans quelle mesure la mise en œuvre de la SLD par le GAL a-t-elle été performante ?	83
Évaluation à partir des méthodes objectives	83
Évaluation des objectifs opérationnels à partir des indicateurs de résultat.....	83

Evaluation des objectifs stratégiques à partir des indicateurs d'impact	85
L'évaluation délicate de la performance stratégique du GAL	88
Une évaluation de la performance stratégique biaisée	88
La performance de la stratégie réalisée	90
Une excellente performance opérationnelle du GAL	95
Conclusion QE n°2	99
QE n°3 : Dans quelle mesure la mise en œuvre du DLAL promue par LEADER contribuerait-elle davantage au développement du territoire que les autres approches ? (Évaluation de valeur ajoutée du programme LEADER pour le territoire)	101
La valeur ajoutée	101
Le développement du capital social	104
L'amélioration de la gouvernance locale	115
Le renforcement des résultats	130
Conclusion QE n°3	141
QE n°4 : Quels sont les facteurs de réussite et d'échec de la mise en œuvre de la SLD ? (Evaluation des mécanismes de mise en œuvre de l'approche DLAL)	143
La gouvernance et la gestion du dispositif	143
Evaluation qualitative de la gouvernance du GAL	143
Une performance de gestion dont il est difficile de prendre l'entière mesure	148
Une innovation révélatrice du respect des fondamentaux de LEADER	153
Une innovation essentiellement sociale et institutionnelle mise en œuvre par le GAL	154
Les facteurs affectant la capacité d'innovation	156
L'analyse institutionnelle des causes de dysfonctionnement	164
Conclusion QE n°4	172
Bibliographie	175

Introduction

Le contexte institutionnel local : gouvernance et identité territoriale du GAL

La Bresse et le territoire du GAL du Pays de la Bresse bourguignonne

La Bresse est une aire culturelle, écologique, économique et sociale relativement homogène couvrant partiellement plusieurs départements rattachés à différentes régions. Si elle se situe pour l'essentiel dans l'ancienne Région Bourgogne, et plus modestement dans l'ancienne Région Franche-Comté pour la Bresse jurassienne et aujourd'hui dans la Région Auvergne-Rhône-Alpes pour la Bresse dite « savoyarde » située dans l'Ain. Sous l'effet de la décentralisation de l'Etat, le renforcement d'une administration territoriale différenciée spatialement a favorisé la distinction et l'affirmation d'une identité institutionnelle bressane bourguignonne en dépit de cette homogénéité.

« La Bresse s'étend entre les coteaux du Chalonnais et du Mâconnais à l'Ouest et ceux du Jura à l'Est. Située à cheval sur trois régions et trois départements, c'est un pays de transition entre Bourgogne, Franche-Comté et Lyonnais.

Composée de sols limino-argileux et imperméables de l'ancien lac bressan, la Bresse est une plaine légèrement vallonnée où s'enchevêtrent bois et prairies, étangs et rivières, champs cultivés et bocage.

L'habitat ancien, dispersé inégalement, se compose de bourgs, petits hameaux et fermes isolées souvent installés sur la moindre imminence de terrain. Autrefois région de polyculture et d'élevage laitier, caractérisée par une multitude de petites exploitations morcelées, la Bresse, même si le poids des traditions y reste toujours fort, a néanmoins largement modifié sa physionomie au cours de la dernière moitié du siècle dernier.

L'exode des jeunes, les difficultés économiques, l'évolution du marché agricole, l'ont amené à rechercher de nouvelles activités, des débouchés agricoles rentables et à changer son comportement économique, sans pour autant rejeter son héritage culturel ».²

Cette homogénéité justifiant une identité transfrontalière intérieure est cependant reconnue à travers des marques d'appellation d'origines contrôlées ou protégées (Volailles de Bresse, Beurre et Crème de Bresse). Devrait également voir le projet, initié par le SMBb et actuellement en création, d'un parc naturel régional (PNR) qui prévoyait de couvrir la Bresse géographique dans son ensemble. Ce parc devrait, du moins, s'étendre à la Bresse jurassienne – l'intégration de la Bresse dite « savoyarde » était plus incertaine. Compte-tenu du rôle administratif du Département relativement anecdotique en matière d'aménagement et de développement, la fusion des régions Bourgogne et Franche-Comté survenue en 2016 favorise davantage la coopération entre les porteurs de projets de part et d'autre l'ancienne frontière régionale qu'avec leurs homologues situés dans l'Ain. Le projet cependant ne séduit pas les toutes les communes concernées en dehors du périmètre du SMBb.

En attendant, c'est dans le périmètre administratif du Pays de la Bresse bourguignonne que les actions du GAL ont été réalisées dans le cadre du programme LEADER jusqu'en 2022 par les acteurs y siégeant. Géographiquement, le « Pays de Bresse bourguignonne est situé entre les contreforts du Jura à l'Est et les berges de la Saône à l'Ouest, dans le département de la Saône-et-Loire (Région Bourgogne)» mais

² Source : Ecomusée de la Bresse bourguignonne, cité par le SMBb sur son site internet à l'adresse URL : <https://www.pays-bresse-bourguignonne.com/presentation-pays-bresse/la-bresse-cest-quoi/>

une partie de la Bresse située en Saône-et-Loire n'intègre pas le Pays de la Bresse bourguignonne qui autrement s'étendrait davantage vers le Nord-Ouest.³ Comme l'énonçait le dossier de candidature :

« Les limites administratives du territoire de la Bresse bourguignonne correspondent aux limites du Pays, lui-même administré et géré par le Syndicat Mixte de la Bresse bourguignonne mais aussi au périmètre du projet de territoire LEADER sur la période 2014-2020. Le périmètre est identique au précédent programme européen LEADER 2007-2013. »⁴

Le GAL est composé de 88 communes⁵ rassemblant au total 67 148 habitants⁶ regroupées alors en 6 ECPCI avant les fusions concernant 4 EPCI en 2017, chacun de ces 6 EPCI y étant représenté même si la SMBb n'en comptait plus, après le lancement du programme, que 4.

Le Syndicat Mixte de la Bresse bourguignonne, structure porteuse du GAL, et le comité de programmation

Sur ce territoire, le SMBb assume la cohérence stratégique de développement territorial des 4 intercommunalités qu'il regroupe : Bresse Louhannaise Intercom, Terres de Bresse, Bresse Revermont 71 et Bresse Nord Intercom'. Créé par arrêté préfectoral en date du 24 décembre 2009, le Syndicat Mixte de la Bresse bourguignonne est aujourd'hui la structure porteuse du Pays de la Bresse bourguignonne (arrêté préfectoral du 03 décembre 2013) anciennement porté par l'Association Saône Bresse Revermont, dans le cadre de l'arrêté préfectoral du 19 juillet 2004. 3 compétences majeures lui ont été confiées : le tourisme (création d'un Office de Tourisme de Pays), l'aménagement de l'espace (SCoT), le développement local (Pays).

La Charte de Pays définit le projet de développement territorial pour l'ensemble du Pays de la Bresse bourguignonne. Depuis la signature d'une Charte en 2004, les communes, appartenant à ces établissements de coopération intercommunal (EPCI) dont certains ont depuis fusionné pour se réduire au nombre de 4, mutualisent par délégation de leur EPCI certaines compétences.

Le 3 décembre 2013, la mise en œuvre d'un projet de territoire commun à l'ensemble du Pays a connu une évolution significative lorsque sa structure porteuse a changé, passant du statut juridique statut associatif régi par le droit privé à celui de Syndicat mixte de droit public qui en reprend les prérogatives (auxquelles s'en ajoutent aussi de nouvelles)⁷. Cette évolution allant dans le sens d'une plus grande intégration institutionnelle (avec les collectivités territoriales) au sein de la structure porteuse respecte la préconisation émise lors du précédent rapport d'évaluation (p.20-22).

Après le tourisme, la création d'un syndicat mixte pour le Pays a permis de mutualiser ou assumer de nouvelles compétences : l'aménagement de l'espace en 2012 en décidant la création d'un schéma de cohérence territoriale (SCoT) ; le développement local en 2014, auquel est associé un conseil de

³ Source : Groupement PLURICTE - Estelle FLOIRAC – ASTER Europe Conseil (février 2015), *Evaluation finale du programme européen LEADER 2007-2014 « Valorisation économique et préservation patrimoniale des ressources locales » du Pays de la Bresse Bourguignonne* », SMBb.

⁴ Dossier de candidature, p.4

⁵ Source : *Convention LEADER GAL Bresse bourguignonne - Conseil régional- ASP* (30 novembre 2015), Annexe 1 : Liste constitutive des communes du GAL. URL : <https://www.pays-bresse-bourguignonne.com/wp-content/uploads/2012/12/Annexe-1.pdf>

⁶ D'après le recensement INSEE 2011 connu à la signature de la convention (puisque cette référence figure dans l'annexe précitée), le GAL en comportait 66 263.

⁷ Arrêté préfectoral n°71-2016-12-28-003 en date du 28 décembre : <https://www.pays-bresse-bourguignonne.com/wp-content/uploads/2014/04/Arr%C3%AAt%C3%A9-modification-statutaire-SM-Bresse-Bourguignonne.pdf>

développement satisfaisant, à dessein, les conditions de constitution des GAL afin de faciliter la mobilisation des acteurs locaux engagés dans le développement à travers une organisation et un fonctionnement simplifié des actions locales.

« Présidé par Monsieur Anthony VADOT, il veille notamment au fonctionnement et à la mobilisation du Conseil de développement qui représente et organise, sur le territoire de la Bresse bourguignonne, le partenariat entre les élus, les milieux socio-professionnels, les acteurs associatifs et les habitants. »⁸

S'il existe un comité syndical, composé d'élus locaux chargés de délibérer sur les décisions, le Conseil de Développement formalisait, en effet, depuis 2012 un partenariat entre représentants des acteurs publics et privés locaux du développement local : collectivités territoriales, associations, entreprises et établissements publics administratif (EPA) ou industriel et commercial (EPIC). Néanmoins, suite à la loi NOTRe du 7 août 2015, la composition du Conseil de Développement dont sont exclus les élus, leur regroupement au sein d'un même comité nécessaire à la mise en place du programme LEADER n'a pu s'opérer que grâce à la création d'une association dédiée au portage du groupe. La composition du collège public étant constituée de binômes issus du comité du syndicat mixte (fermé) représentant leur EPCI tandis que le collège privé était principalement issu de binômes du Conseil de Développement.

« Si besoin, les autres membres du Bureau du Syndicat Mixte de la Bresse bourguignonne pourront compléter cette liste ainsi que les élus impliqués dans le GAL 2007-2013 notamment les conseillers régionaux.

Le Comité de Programmation pour la période 2014-2020 sera équilibré d'un point de vue de la représentativité territoriale (préconisation issue de l'évaluation finale 2007-2013) et les liens forts entretenus avec le Conseil de développement perdureront. »⁹

Le comité syndical, composé d'élus locaux est chargé de délibérer sur l'ensemble des propositions qui lui sont soumises émanant de son assemblée ou de son organe exécutif, le Bureau syndical. Pour

« Depuis l'annonce des orientations définies par le comité interministériel du 15 décembre 1997, par le rapport « Chèreque » puis par la « Loi sur l'Aménagement et de Développement Durable du Territoire » du 25 juin 1999, la constitution des pays a retrouvé un rythme rapide qui s'explique par les perspectives de contractualisation d'une part mais aussi par les précisions apportées à cette notion. Cette loi donne en effet un cadre et un contenu plus clair et concret à cet instrument et l'articule au volet territorial des contrats de plan État-région, lui apportant ainsi des moyens financiers.

[...] Le pays est dès lors un territoire choisi et proposé par les acteurs locaux, qui traduit « une cohésion géographique, économique, culturelle et sociale », organisé pour assurer la mobilisation des moyens et des compétences au service d'une stratégie à long terme de développement, dans le cadre d'une « charte de territoire » élaborée à partir d'un diagnostic « partagé ». Cette charte doit notamment permettre l'aménagement durable du territoire, le soutien à l'activité économique, une meilleure organisation des services, la coordination des initiatives publiques. La préparation et la mise en œuvre de la charte doit s'appuyer sur un partenariat qui fédère les collectivités locales, les acteurs socioprofessionnels et associatifs : Conseil de développement librement organisé. C'est en quelque sorte la méthode LEADER. Les pays se mettent progressivement en place et atteignent leur plein régime pendant la période 2000-2006. »

Chevalier, 2010, p. 59-60

⁸ Dossier de candidature LEADER 2014-2020, p.3-4.

⁹ *Ibid.*, p. 21.

formuler ses décisions, le bureau bénéficie du soutien technique d'une équipe d'agents publics du SMBb, assurant la gestion, l'instruction administrative des projets et l'animation du dispositif LEADER.

La mixité organique du SMBb entre représentants des secteurs public et privé le prédispose par homologie à former un GAL sur le territoire du Pays de la Bresse bourguignonne pour participer au programme LEADER et subséquemment d'identifier la SMBb comme sa structure porteuse. Le GAL émane ainsi du syndicat mixte, assimilant les membres du comité syndical et du conseil de développement du SMBb qui siègent respectivement au sein du GAL dans les collèges publics et privés du comité de programmation LEADER.

La composition du CoProg a évolué au cours de la programmation LEADER et s'est d'ailleurs réduite, chaque collège perdant 2 binômes à la suite du 2^{ème} avenant à la Convention survenu le 17 Mai 2019. Le collège public passe de 8 à 6 binômes tandis que le collège privé passe de 9 à 7 binômes.

La programmation LEADER 2014-2020(-2022)

La mise en œuvre du programme de développement rural LEADER

Le programme LEADER est une politique européenne de développement rural conduite néanmoins suivant une stratégie locale de développement élaborée et mise en œuvre sur une base volontaire par les acteurs d'un territoire au niveau infrarégional, pas nécessairement déterminé à partir de frontières administratives ou un cadre institutionnel préalable à la constitution du groupe d'action local (GAL).

Présentation du dispositif LEADER

Il s'agit d'une politique multisectorielle et intégrée de développement de l'Union européenne. Elle est contractuelle puisqu'elle est mise en œuvre volontairement par les acteurs du développement local, incités ainsi par les subventions, mises à la disposition des GAL sélectionnés, à s'organiser en groupe sur leur territoire. Elle est prévue par le 2^{ème} pilier de la PAC (mesure 19) consacré au développement rural dont sont exclues les politiques agricoles à l'exception des politiques de soutien aux alternatives au mode d'agriculture traditionnelle intensive dont la régulation et la subvention sont prévues par le 1^{er} pilier.

Le budget du dispositif LEADER est financé à hauteur de 5,3% du fonds européen FEADER¹⁰. Compte-tenu du caractère très décentralisé de la gestion du programme en vue d'en favoriser le caractère participatif conformément à son ambition, les dépenses de fonctionnement sont particulièrement élevées¹¹, puisque jusqu'à 25% des fonds LEADER peuvent servir à leur couverture.

¹⁰ Le budget FEADER initialement pour la France était de de 12 010 643 249 € auquel s'ajoute une rallonge pour la période supplémentaire de 256 456 603€ en 2012 et 610 366 714€ en 2022. Source : Annexes 1 et 1bis règlement UE 1305.

¹¹ Ainsi que Cour des comptes européenne l'a souligné dans son Rapport spécial 10-2022, «Leader et le développement local mené par les acteurs locaux facilitent l'engagement à ce niveau, mais leurs avantages supplémentaires ne sont toujours pas suffisamment démontrés», publié au *Journal Officiel de l'Union européenne* ;

URL :

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022SA0010\(01\)&from=FR](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022SA0010(01)&from=FR)



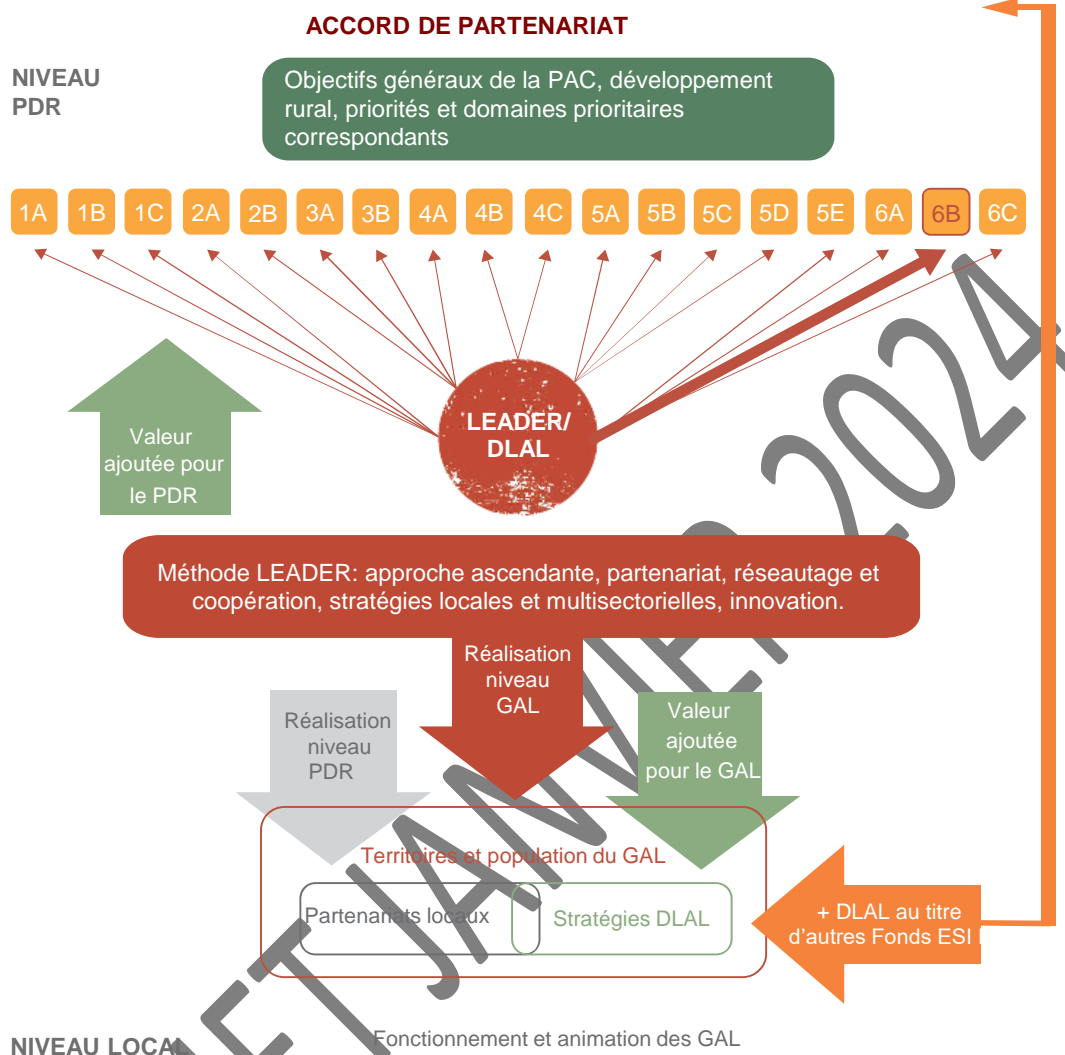
Crédit : Syndicat du Pays de Maurienne ; URL : http://www.maurienne.fr/fr/il4-maurienne_p215-leader-circuits-courts.aspx

La dernière étude réalisée par LEADER France en juillet 2022 concernant la programmation ci-évaluée présente son « contexte de mise en œuvre » comme suit (p.1) :

« LEADER est un programme européen de développement rural qui finance de 339 territoires de France métropolitaine et des Outre-mer (soit près de 27000 communes et 26 millions d'habitants). Près de 900 millions d'euros de FEADER (Fond Européen Agricole pour de Développement Rural) y sont consacrés pour la période 2014-2022, enveloppe complémentaire comprise. Élaboré sur une base territoriale et dans le cadre de partenariat public-privé constitué en GAL (Groupe d'Action Locale), LEADER est conçu comme une démarche d'appui à des stratégies multisectorielles, développées et administrées par les territoires. Pour les territoires, l'importance de ce programme va bien au-delà de son impact financier direct. Son fonctionnement intrinsèque a permis l'émergence de projets innovants dans des territoires qui ont servi de modèle pour l'ensemble des territoires européens. Plus qu'un outil de financement, LEADER est un programme de développement rural avec des fondamentaux qui lui sont propres : mise en réseau des acteurs locaux, démarche ascendante, capitalisation et diffusion des bonnes pratiques, coopération... Il est une des rares démarches qui structure démocratiquement le projet européen et assure, depuis 1993, la présence et la visibilité de l'Union Européenne dans chaque commune, dans chaque village de France. Six ans après le début de la programmation européenne 2014-2022, alors que la programmation européenne du FEADER est entrée dans la période de transition et que les négociations pour la programmation 2023-2027 ont commencé dans l'ensemble des régions, le déploiement du programme LEADER en France reste très en retard par rapport à la majorité des pays européens. Dans un contexte où les fondamentaux du programme LEADER sont remis en question, notamment dans le dernier rapport de la Cour des comptes européenne, la fin de la programmation 2014-2020 du FEADER et particulièrement de LEADER et la poursuite de ce programme dans les politiques européennes post 2023, demeurent plus que jamais des sujets de préoccupations majeures pour les territoires ruraux. »¹²

¹² Source : LEADER France, 2022, *Etude sur la mise en œuvre de LEADER* ; URL : [Etude-Leader-France-2022.pdf \(leaderfrance.fr\)](http://leaderfrance.fr/Etude-Leader-France-2022.pdf)

STRATÉGIE EUROPE 2020 POUR UNE CROISSANCE INTELLIGENTE, DURABLE ET INCLUSIVE



Source : Helpdesk Évaluation européen pour le développement rural, 2017.

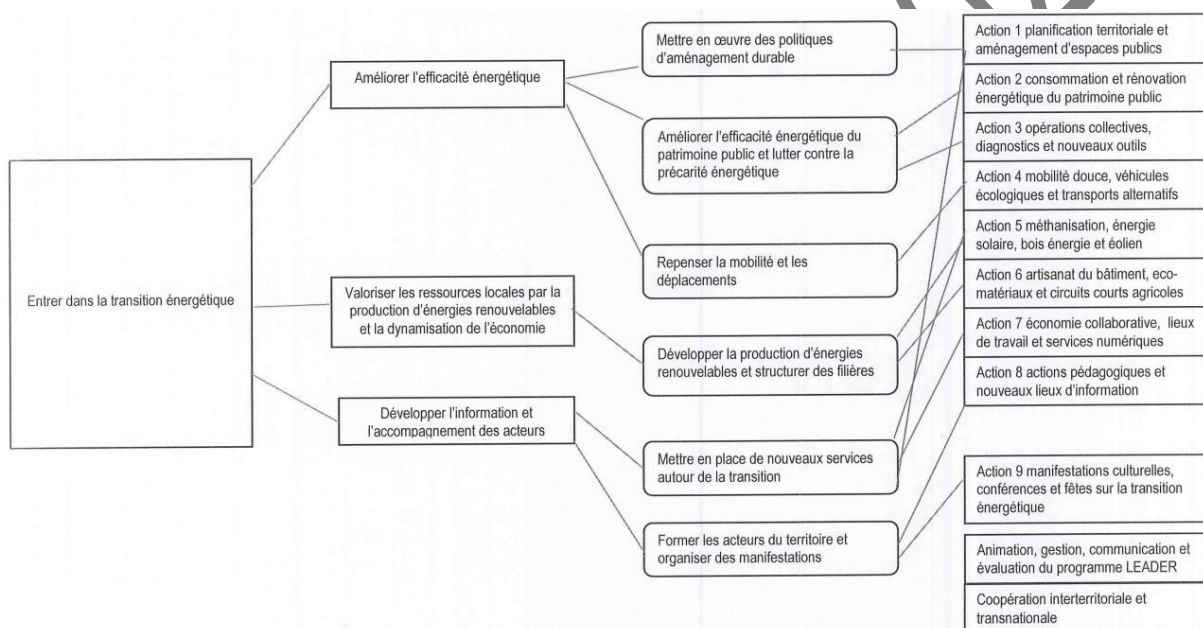
La stratégie locale de développement du GAL du Pays de la Bresse bourguignonne

L'article 32, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1303/2013 définit le développement local mené par les acteurs locaux (DLAL). Il est :

- a) est orienté vers des zones infrarégionales spécifiques ;
- b) est mené par des groupes d'action locale composés de représentants des intérêts socioéconomiques locaux publics et privés, dans lesquels, à l'échelon décisionnel, ni les autorités publiques, au sens des règles nationales, ni un groupement d'intérêt ne représentent plus de 49 % des droits de vote ;
- c) s'effectue au moyen de stratégies intégrées et multisectorielles de développement local ;
- d) est conçu à la lumière du potentiel et des besoins locaux, et intègre des aspects innovants dans le contexte local ainsi que le réseautage et, s'il y a lieu, la coopération.

A partir du dépôt du dossier de candidature auprès du Conseil régional Bourgogne par le GAL du Pays de la Bresse bourguignonne, une phase préparatoire de conventionnement consistant en une négociation concertée a permis aux deux parties de s'entendre sur le contenu de la stratégie de développement local du GAL et les modalités de sa programmation. Ainsi, une convention établie entre le GAL Bresse bourguignonne, le Conseil régional BFC, autorité de gestion (AG) et l'Agence de services et de paiement (ASP), organisme payeur (OP), a été signée le 30 novembre 2015.

Compte-tenu du diagnostic établi par la structure porteuse, repris par le GAL, ce dernier a souhaité orienter prioritairement ses actions vers la transition énergétique, proposant 3 enjeux de développement durables éligibles constitutifs d'objectifs stratégiques. Eu égard aux contraintes et atouts du territoire ainsi que des moyens à sa disposition, le GAL a considéré un certain nombre d'actions opportunes pour atteindre ces objectifs. Initialement les projets, pouvaient être éligibles au titre de 8 types d'opérations sur les 10 - puisque 2 sont consacrées à l'ingénierie et à la coopération – décrites dans autant de fiche-actions (F-A). Cependant les 7^{ème} et 8^{ème}, faute de projets, ont fini par être clôturées et retirées de la SLD.



Logigramme de la stratégie du GAL de la Bresse bourguignonne ; Source : Convention LEADER, 2015, Annexe 5 : Diagnostic et stratégie locale de développement, p. 30

Résumé du programme LEADER du GAL du Pays de la Bresse bourguignonne

Bilan (non évaluatif) du programme LEADER 2014-2022 pour le GAL Bresse bourguignonne

Le programme LEADER prévu pour la période 2014-2020 se singularise à bien des égards. Tout d'abord, son cadre institutionnel a été bouleversé successivement par plusieurs phénomènes majeurs. Pour la première fois, l'autorité de gestion a été transférée par l'Etat aux régions en vertu d'une loi de décentralisation. L'article 78 de la loi n° 2014-78 du 27 janvier 2014 relative à la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite MAPTAM) confie à l'échelon régional l'élaboration de programmes de développement rural régionaux (PDRR).

Suite à l'adoption de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, la fusion des régions

survenue en 2016, suite aux élections de décembre 2015, a compliqué le fonctionnement du dispositif de gestion LEADER à l'échelon régional. Les services gérant le dispositif dans les anciennes régions ayant un mis en place des dispositifs de gestion différents, n'ont pu se regrouper au sein d'un même pôle régional et ont été obligés de se coordonner bon gré malgré pour assurer la cohérence d'une autorité de gestion régionale mais, de fait, bicéphale. Malgré une certaine homologie d'organisation et de fonctionnement des services des conseils régionaux d'une ancienne Région à l'autre, des différences institutionnelles importantes ont complexifié le cadre. La différence majeure tient à la délégation dans l'ex-Région Bourgogne de la gestion du programme LEADER par la Direction Europe et Relations Internationales (DERI) à la Direction Aménagement du Territoire (DAT).

Ces mutations institutionnelles ont retardé la conception et la mise en place de l'outil clé de la gestion du programme LEADER qu'est son logiciel dédié OSIRIS, qui n'a pu être opérationnel qu'à la fin de l'été 2017. Par conséquent, les premières programmations du GAL du Pays de la Bresse bourguignonne n'ont pu débuter qu'à partir de la réunion du Comité de programmation (CoProg) qui s'est tenu le 16 octobre 2017.

Durant tout ce temps, le GAL a néanmoins programmé des opérations dans le cadre d'une politique régionale de développement rurale analogue à LEADER suivant le même *modus operandi*. Les contrats de territoires, ne dépendant pas de fonds européens, et gérés par la même direction (la DAT), ont pu être mis en œuvre plus facilement et rapidement que LEADER. Ce programme s'est poursuivi en parallèle de LEADER, de manière complémentaire mais il a pu se substituer en partie à celui-ci d'autant plus qu'ils ont été sélectionnés par le CoProg LEADER. On peut raisonnablement supposer que cette concurrence a contribué à réduire le vivier de projets potentiels programmables dans le cadre de LEADER et par conséquent de concentrer les fonds FEADER au profit des projets y étant éligibles compte-tenu de l'équivalence de ces deux enveloppes.

Enfin une phase de suspension et de ralentissement chronique du fonctionnement des services administratifs d'une période de 2 ans est survenue en mars 2020 à cause de la crise sanitaire, obligeant à repousser successivement la fin du programme de 2020 à 2021 puis 2022. Pour les années 2021 et 2022, étaient éligibles au bénéfice d'un financement par les enveloppes complémentaires attribuées par l'AG les projets « structurants », se caractérisant, autrement dit, par des travaux d'investissement emportant un coût total substantiel. La quasi intégralité des subventions FEADER/LEADER a été orientée vers la réalisation de l'un des sous-objectifs opérationnels de l'objectif stratégique dominant de cette programmation : la performance énergétique, notamment du bâti public.

Pour faire face à ces dysfonctionnements, la Région a mis en place un dispositif de transfert des crédits du FEADER affectés aux projets programmés par les GAL vers ses fonds propres. Ainsi, « de très nombreux dossiers devant initialement être financés par le FEADER « 19.2 » ont été transférés sur fonds propres du Conseil Régional entre 2017 et 2020 ; pour la Bresse bourguignonne, cela correspond à un total de 740 403 euros »¹³.

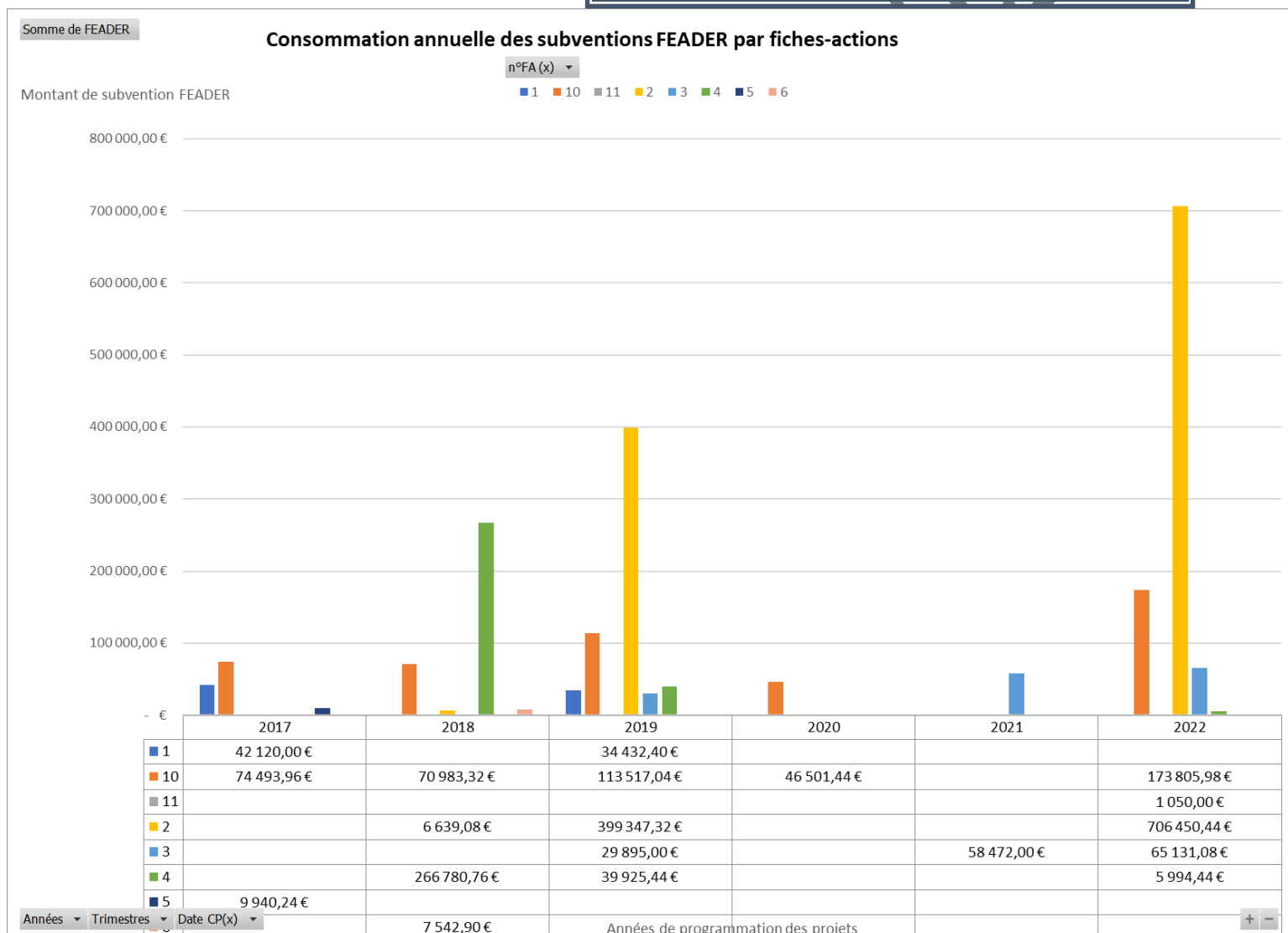
Contrat territorial 2028-2021	2 036 000,00 €
LEADER transféré sur crédit régionaux	740 403,00 €
FEADER	2 153 022,84 €
Total LEADER	2 893 425,84 €
Total des subventions au DLAL	4 929 425,84 €
FEADER/subventions au DLAL	44%

¹³ Syndicat Mixte de la Bresse bourguignonne, 2022, *Rapport d'activité 2022*, p.28

Tous les éléments précités dans ce bilan doivent être pris en compte pour interpréter et analyser les résultats de cette programmation dans le cadre de l'évaluation finale ci-restituée qui donc ne porte que sur une partie de la stratégie mise en œuvre par le GAL, celle financée par le FEADER. Sur un total de 4 989 023€ de subventions programmées par le GAL, le montant de programmation FEADER de 2 212 620,83€ soit 44 % de l'enveloppe dont disposait le GAL.

En 2020, plusieurs centaines de dossiers et l'équivalent de 9,5 M€ de FEADER initialement fléchés sur LEADER ont été basculés sur des crédits régionaux hors LEADER, soit 18,8% de l'enveloppe conventionnée des GAL. (D'autres transferts impliquant en partie LEADER ont eu lieu les années précédentes).

Cette décision a permis un traitement accéléré et simplifié de nombreux projets soulageant par la même occasion les porteurs de projets les plus en difficulté qui jusqu'ici portaient l'avance de trésorerie sur fonds propre dans l'attente du versement de l'aide LEADER et permettant par ailleurs mécaniquement de désengorger les services instructeurs (SI) en Région, alors en tension vis



Montant de subvention FEADER accordé aux projets par fiche-action tout au long du programme LEADER 2014-2022.

Les confinements successifs en 2021 et 2022 ont empêché la bonne tenue des comités de programmation et obstrué l'action des parties-prenantes. On peut constater, à la lecture de cet histogramme, que la crise sanitaire s'est traduite par un report conséquent de programmation de certains projets sur l'année 2022. On peut notamment voir que seules les opérations liées à l'ingénierie

(FA n°10) programmées l'ont été en 2020 et l'ont été deux fois en 2022 alors que qu'elles le sont normalement annuellement car cela n'avait pas été possible en 2021.

Dans le cadre de la programmation LEADER, 32 opérations dont 22 projets hors ingénierie ont été portés par des acteurs du développement local. Tous ont été sélectionnés et y mis en œuvre grâce au soutien financier de fonds FEADER tandis que d'autres également sélectionnés ont bénéficié d'un programme de substitution financé sur un fonds régional dédié (sur transfert par l'AG de lignes de crédits régionaux). Tous ont pu bénéficier d'un soutien en ingénierie par l'équipe technique LEADER chargée du fonctionnement du dispositif au sein du SMBb.

Causes et effets de la dilatation du programme

L'Etat a transféré son autorité de gestion aux régions en vertu de l'application dans les principes généraux de l'annexe 1 du décret d'application du règlement UE 1305¹⁴ justifié en ces termes :

« L'échelon régional, au vu de sa proximité avec les territoires et du rôle pilote des régions en matière de développement économique et d'aménagement du territoire, est approprié pour impulser des dynamiques locales agricoles, agroalimentaires, rurales et forestières et piloter la mise en œuvre du second pilier de la politique agricole commune (PAC) en région. Ainsi, pour la période 2014-2020, l'article 78 de la loi n° 2014-78 du 27 janvier 2014 relative à la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite MAPTAM) confie à l'échelon régional l'élaboration de programmes de développement rural régionaux (PDRR), dont les fonctions d'autorité de gestion sont confiées aux régions.

A ce titre, les régions assurent le pilotage général et transversal de la programmation et y associent les services de l'Etat :

- élaboration du PDRR, ce qui inclut notamment : définition de la stratégie, choix stratégiques sur les mesures à mettre en œuvre et leur contenu, ventilation des crédits du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) entre les mesures (en complément des crédits des différents financeurs : Etat, régions, départements, agences de l'eau, etc.). Ces choix s'appuient pour partie sur le diagnostic national qui justifie le présent cadre national et pour partie sur un diagnostic régional ;
- pilotage de la maquette FEADER du PDRR dans le respect de la réglementation européenne, de l'accord de partenariat prévu par l'article 14 du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 et du cadre national décrits ci-dessous ;
- révision de ces choix tout au long de la période de programmation ;
- concertation avec les partenaires régionaux, notamment présidence du comité de suivi régional FEADER ;
- animation et communication sur la programmation ;
- mise en œuvre du programme LEADER ;
- collecte des éléments nécessaires au suivi de la programmation (rapports annuels, évaluation, etc.) qui sont consolidés au niveau national pour diffusion à l'ensemble des partenaires. »

¹⁴ Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, 19 avril 2015, *Journal Officiel de la République Française*, « Décret n° 2015-445 du 16 avril 2015 relatif à la mise en œuvre des programmes de développement rural pour la période 2014-2020 » ; URL :

https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=hYygnLfmZZUxg3Ott-wabO_AvWkqbw3aGTWSBldcbDg=

En sus de ce transfert, le calendrier électoral a pu ralentir la mobilisation des membres du CoProg en raison de la proportion élevée de porteurs de projet publics

L'évaluation du programme : quoi ? pourquoi ? comment ?

Afin de garantir le respect de ses fondamentaux (la philosophie de la démarche DLAL) et les axes édictés par l'Etat et la région, la Commission européenne exige de la part de l'AG qui sélectionne les candidatures au programme LEADER qu'elle veille au suivi évaluatif faisant l'objet d'un rapport annuel sur la mise en œuvre (RAMO) et la production d'un rapport d'évaluation finale du programme (art. 75 et 76) respectant les lignes directrices européennes d'évaluation de ce programme. A cette fin, un système de suivi et d'évaluation commun aux Etats membres de l'UE (art. 69) entend veiller à l'application harmonisée de ces procédures au niveau communautaire et national de la mesure 19 conformément à l'article 67 du règlement UE n° 1305/2013 du parlement européen et du conseil.

La démarche de suivi et d'évaluation est donc très encadrée réglementairement, l'article 69 du règlement UE 1305 prévoyant même le recours à des Indicateurs communs :

1. Une liste d'indicateurs communs relatifs à la situation de départ ainsi qu'à l'exécution financière, aux réalisations, aux résultats et à l'incidence du programme et applicables à chaque programme est spécifiée dans le système de suivi et d'évaluation prévu à l'article 67, pour permettre l'agrégation des données au niveau de l'Union.
2. Les indicateurs communs sont fondés sur les données disponibles et liés à la structure et aux objectifs du cadre politique du développement rural et permettent une évaluation de l'état d'avancement, de l'efficacité et de l'efficacités de la mise en œuvre des politiques au regard des objectifs généraux et spécifiques fixés au niveau de l'Union, au niveau national et au niveau du programme. Les indicateurs d'impact communs sont fondés sur les données disponibles.
3. L'évaluateur quantifie l'incidence du programme mesurée au moyen des indicateurs d'impact. Sur la base des informations fournies par les évaluations concernant la PAC, y compris les évaluations relatives aux programmes de développement rural, la Commission, avec l'aide des États membres, évalue l'effet combiné de tous les instruments de la PAC.

Présentation de la démarche évaluative : enjeux et objectifs

L'intérêt de l'évaluation

L'évaluation finale de la programmation permet de formuler des préconisations pour l'éventuelle programmation suivante qui sont d'ordre :

- Programmatique : en tenant compte des effets de la programmation attendus au regard du diagnostic de territoire initial, celui-ci se trouve actualisé et affiné et contribue ainsi à l'élaboration du diagnostic sur lequel pourrait s'appuyer la future programmation.
- Réflexif : en favorisant la réflexivité des membres du GAL et des acteurs impliqués dans la mise en œuvre du dispositif, mieux appréhender les processus de changement au profit d'une définition et d'une organisation plus adaptée des interventions à l'avenir.

Dans sa publication Lignes directrices. Evaluation de l'approche LEADER/DLAL, la Commission européenne (2017) « [conseille] aux GAL d'assurer le suivi des conclusions et des recommandations d'évaluation afin de :

- garantir la prise de responsabilités et la transparence de la gouvernance locale à l'égard du public;

- faciliter le débat avec les acteurs concernés autour de la définition de la stratégie et des priorités;
- améliorer la conception et la mise en œuvre de la stratégie;
- encourager les acteurs concernés et les responsables du GAL à prendre une part active à l'amélioration des performances du GAL et à promouvoir une culture de l'apprentissage organisationnel;
- renforcer l'application de la méthode LEADER;
- générer une plus grande valeur ajoutée au niveau de la stratégie DLAL. » (p.77)

La démarche revêt également d'autres intérêts relatifs à la capitalisation des connaissances qui sont d'ordre :

- Informationnel : synthétiser en un rapport facilitant l'archivage des informations qui y sont consignées, utile à la transmission et diffusion de l'information ultérieure
- Epistémique et pédagogique : contribuer activement au développement d'une culture de l'évaluation, à l'acculturation et à la formation au dispositif LEADER du personnel en charge d'instruire les projets et d'exécuter le plan d'action.

Enfin, elle a une fonction sommative, présentant un intérêt pour la performance institutionnelle de :

- La mise en œuvre du programme LEADER qui, en matérialisant l'obligation de transparence vis-à-vis des parties prenantes (et éventuellement à des tiers) auxquels le président doit rendre des comptes (*accountability*), incite l'exécutif à s'acquitter de ses responsabilités.
- L'administration de la structure porteuse en enrichissant les connaissances et compétences de son personnel au profit d'autres missions que celles impliquées par la mise en œuvre de la mesure LEADER.

Finalité de l'évaluation de l'approche LEADER/DLAL



Source : Helpdesk Évaluation européen pour le développement rural, 2017.

Définition du champ, des objectifs et des questions de l'évaluation

« Le contrôle de la cohérence couvre les aspects suivants:

- le contrôle de la cohérence de la stratégie DLAL en recourant à une analyse AFOM actualisée du territoire du GAL [au moment de l'(auto)évaluation] et en évaluant les besoins de ce dernier (pertinence). Les objectifs de la stratégie ainsi que les résultats et impacts attendus doivent refléter les besoins de la zone d'action du GAL;
- le contrôle de la cohérence de la stratégie DLAL sur la base d'un examen visant à déterminer si les activités planifiées et les budgets prévus suffisent à produire les réalisations, les résultats et les impacts attendus. Les activités sont-elles susceptibles de contribuer à la réalisation des objectifs de la stratégie en fonction de leur hiérarchie (contrôle de la cohérence interne)? Sont-elles en harmonie avec les objectifs de développement territorial fixés au niveau national/régional (contrôle de la cohérence externe)? Les réalisations prévues sont-elles susceptibles de produire les résultats et les impacts attendus (cohérence verticale)? Dans quelle mesure les objectifs émergents correspondent-ils aux objectifs stratégiques (cohérence horizontale)? »

CE, 2017, Lignes directrices, p.63.

Conformément aux dispositions communes aux PDR, la stratégie DLAL doit être évaluée au regard de sa contribution au domaine prioritaire 6B, à savoir « Promouvoir le développement local dans les zones rurales ».

La stratégie locale de développement rural du GAL et le plan d'actions de cette programmation ont fait l'objet d'une évaluation *ex ante* conformément aux obligations européennes (Règlement UE 1305 et décret d'application) s'appliquant aux autorités de gestion et aux GAL. Dans la mesure où la dimension participative, fondamentale à la démarche DLAL, qu'il s'agira notamment d'évaluer, interdit la sélection préalable de projet pour la programmation, seules ont pu être évalués *ex ante* :

- la stratégie locale de développement du GAL par rapport au diagnostic posé eu égard à la pertinence et la cohérence interne et externe de la logique d'intervention ;
- la gestion (facteur de performance opérationnelle) eu égard aux procédures prévues d'admissibilité, de sélection et de conditionnalité de l'aide fournie par la structure porteuse aux porteurs de projets programmés afin de s'assurer de la transparence et de l'incitativité du dispositif mis en place ;
- les moyens mobilisés au regard de la stratégie, en s'assurant que les objectifs et donc les des résultats et des effets attendus soient réalisables et que la programmation soit juridiquement et financièrement sécurisée.

Il s'agissait donc d'évaluer la mise en place du dispositif (sa préparation ou installation) tandis qu'il est nécessaire au moment des évaluations intermédiaire et finale d'en apprécier la mise en œuvre (son exécution ou réalisation), c'est-à-dire la conformité des réalisations à la stratégie et la valeur ajoutée et les effets ou l'impact des résultats par rapports aux objectifs définis. Apprécier notamment l'atteinte des objectifs stratégiques par rapport au changement désiré en fonction des résultats obtenus (efficacité) et des moyens (efficience) engagés procède d'une évaluation de la performance de la stratégie. L'aptitude à mettre en œuvre une stratégie performante fait l'objet d'une évaluation afin de comprendre éventuellement et distinguer les causes internes et externes de succès ou d'échec. C'est alors la performance de la gestion et la gouvernance qui font l'objet d'une évaluation à la fois *ex ante* et *ex post*, souvent eu égard à la conformité au cadre institutionnel prescrit. Autrement dit, la performance stratégique est tributaire de la performance institutionnelle.

Reprenant l'ensemble des résultats des enquêtes d'évaluation précédentes, le présent rapport entend répondre de manière la plus exhaustive à 4 questions d'évaluation (QE) :

QE n°1 : Dans quelle mesure l'élaboration du plan d'actions du GAL constitue une réponse stratégique adéquate pour le développement local dans le cadre du programme LEADER ? (Évaluation qualitative de la performance de la SLD *ex ante*)

- **QE n°1.1 : Dans quelle mesure la SLD est-elle pertinente compte-tenu des enjeux de développement du territoire ? (Pertinence de la SLD par rapport à l'analyse AFOM, validité théorique des changements visés)**
- **QE n°1.2 : Dans quelle mesure la SLD est-elle cohérente par rapport au contexte institutionnel d'intervention stratégique ? (Complémentarité de la SLD aux autres interventions contribuant au développement du territoire)**
- **QE n°1.3 : Dans quelle mesure le plan d'action peut-il contribuer à l'atteinte des objectifs opérationnels stratégiques ? (Contrôle de la cohérence interne en vérifiant la logique du cadre d'intervention à travers la hiérarchie et la réalisabilité des objectifs)**

QE n°2 : Dans quelle mesure la mise en œuvre de la SLD par le GAL a-t-elle été performante ?

- **QE n°2.1 : Dans quelle mesure la mise en œuvre du plan d'action a-t-elle contribué à l'atteinte des objectifs stratégiques ? (Évaluation *ex post* de l'efficacité de la SLD mise en œuvre en termes de résultats et d'impact)**
- **QE n°2.2 : Dans quelle mesure la programmation des projets a-t-elle été performante pour réaliser la SLD ? (Évaluation de l'efficacité et efficacité stratégique)**
- **QE n°2.3 : Dans quelle mesure les mécanismes de mise en œuvre de la SLD (organisation et fonctionnement) ont-ils contribué à l'efficacité de la SLD ? (Évaluation de la performance opérationnelle)**

QE n°3 : Dans quelle mesure la mise en œuvre du DLAL promue par LEADER contribuerait-elle davantage au développement du territoire que les autres approches ? (Évaluation de valeur ajoutée du programme LEADER pour le territoire)

- **QE n°3.1 : Dans quelle mesure la mise en œuvre du programme LEADER contribue-t-elle à accroître le capital social des acteurs du développement local ?**
- **QE n°3.2 : Dans quelle mesure la mise en œuvre du programme LEADER contribue-t-elle à instituer une meilleure gouvernance du développement local ?**
- **QE n°3.3 : Dans quelle mesure la mise en œuvre du programme LEADER contribue-t-elle au renforcement des résultats ?**

QE n°4 : Quels sont les facteurs de réussite et d'échec de la mise en œuvre de la SLD ?

- **QE n°4.1 : Dans quelle mesure la mise en œuvre du programme LEADER est-elle conforme à l'approche de DLAL ? (Évaluation de l'application des principes méthodologiques et des fondamentaux du programme LEADER dans l'organisation et le fonctionnement du GAL)**
- **QE n°4.2 : Quels sont les facteurs de réussite et d'échec exogènes au GAL ayant impacté la programmation ?**
- **QE n°4.3 : Quelles sont les pistes d'amélioration préconisables pour élaborer et mettre en œuvre la SLD pour les programmes suivants ?**

L'évaluation, une prérogative

L'activité d'évaluation est prévue et encadrée dans le cadre de la mise en œuvre du programme LEADER par les directives européennes, ses décrets nationaux d'application et les conventions entre AG, OP et GAL. Néanmoins, une certaine latitude est laissée en particulier aux GAL pour procéder à

l'évaluation de sa mise en œuvre locale du programme que nous détaillerons à la suite d'une mise en perspective juridique des obligations du GAL.

Une prérogative partagée, résiduelle pour les GAL

Conformément aux dispositions communautaires (l'art.72 du règlement UE 1305)¹⁵, la convention (p.11), dans son article 8, dispose que l'évaluation pourra être effectuée soit par l'autorité de gestion, soit par le GAL. L'article 34 du RUE 1305 dispose seulement que :

« les groupes d'action locale ont pour tâche [...] de suivre l'application de la stratégie de développement local mené par les acteurs locaux et des opérations soutenues et d'accomplir des activités d'évaluation spécifiques se rapportant à ladite stratégie ».

On peut remarquer d'une part, que rien ne précise les critères et modalités d'évaluation que devraient obligatoirement respecter les GAL pour évaluer de la stratégie DLAL locale ; et, d'autre part, qu'il n'est pas dit si cette stratégie doit faire l'objet d'une évaluation eu égard à l'impact, aux effets, ou aux résultats obtenus par les actions programmées, qui porte, autrement dit, sur la mise en œuvre du programme, son évaluation *ex post*. Même les services d'évaluation de la Commission en conviennent :

« Les GAL sont tenus, d'une part, de fournir une description des mécanismes de gestion et de suivi de la stratégie de même qu'une description des mécanismes spécifiques d'évaluation et, d'autre part, de **mener des activités de suivi et d'évaluation spécifiques liées à la stratégie DLAL**. Outre ce qui précède, les actes juridiques ne donnent pas d'autres précisions quant à l'objet de l'évaluation au niveau local (voir le chapitre 1.1.3) »¹⁶.

S'il est clair que les GAL sont tenus de procéder au suivi de la stratégie, on peut se demander quel est le contenu et l'objectif « des activités d'évaluation se rapportant à ladite stratégie » à accomplir ? L'évaluation de la stratégie à proprement dit peut tout aussi bien se réduire à l'évaluation *ex ante* du portant sur la stratégie envisagée au regard de ce qui est prévu que, s'étendre au domaine la stratégie réalisée portant sur l'atteinte d'objectifs au terme des projets réalisés (a-t-on obtenu ce qui était attendu ?) et à la sa conformité avec la stratégie envisagée (a-t-on fait ce qui était prévu ?). Or, il est dit que l'autorité de gestion a la responsabilité d'évaluer l'impact et les effets des programmes mis en œuvre par les GAL sur son territoire, soit l'évaluation *ex post*.

On peut en déduire que les GAL ne sont pas tenus d'évaluer la plus-value de la mise en œuvre de la démarche DLAL/LEADER ni de l'atteinte des objectifs stratégiques par les actions programmées. D'ailleurs, quand il est fait référence au comité d'évaluation dans les textes réglementaires, les GAL ne sont jamais cités *a contrario* de l'Etat et des régions en leur qualité respectives d'AG de droit et d'AG par délégation (en vertu d'un transfert de compétence) prise par décret national¹⁷.

Article 71 relatif à l'information : « Les bénéficiaires d'un soutien au titre des mesures de développement rural et les groupes d'action locale s'engagent à fournir à l'autorité de gestion et/ou aux évaluateurs désignés ou autres organismes habilités à assumer des fonctions en son nom, toutes les informations nécessaires pour permettre le suivi et l'évaluation du programme, en particulier en ce qui concerne la réalisation des objectifs et des priorités spécifiés. »

Si le règlement européen et son décret d'application national obligeant ses bénéficiaires à se soumettre à l'évaluation du programme et notamment s'agissant de sa mise en œuvre locale, les GAL ne sont donc pas tenus réglementairement ni même par la Convention GAL-AG-OP de procéder à une

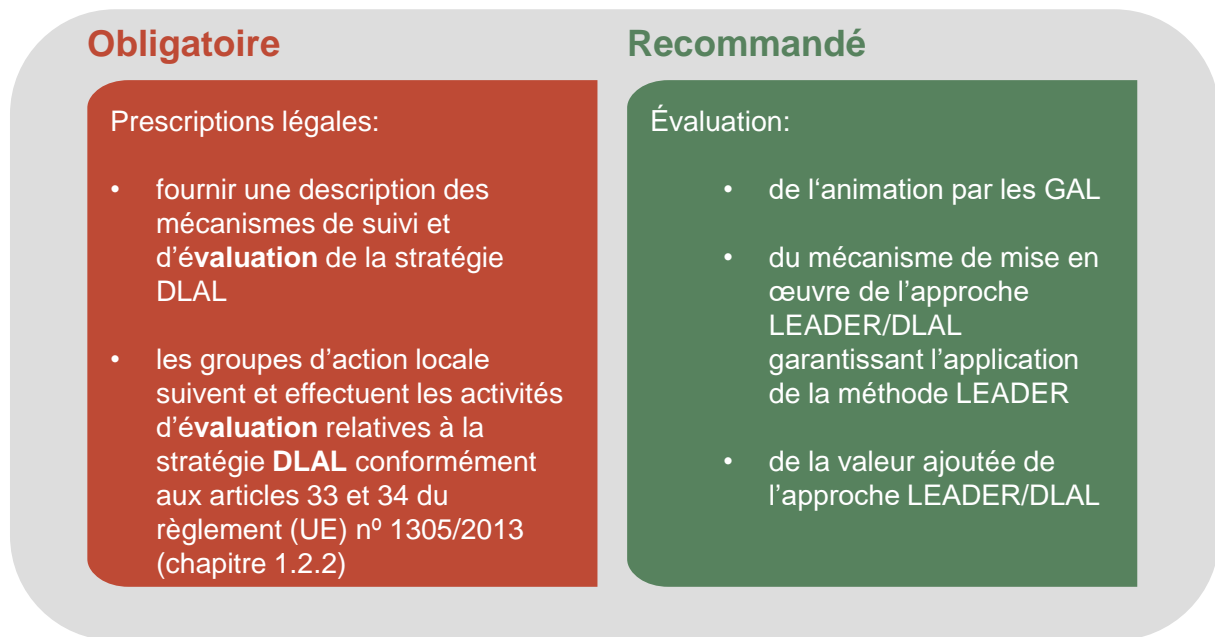
¹⁵ Article 72 relatif aux Procédures de suivi dispose que : « L'autorité de gestion et le comité de suivi [...] contrôlent la qualité de la mise en œuvre du programme [et] assurent le suivi de chaque programme de développement rural au moyen d'indicateurs financiers, d'indicateurs de réalisation et d'indicateurs cibles. »

¹⁶ COMMISSION EUROPÉENNE – Direction générale de l'agriculture et du développement rural – Unité C.4 (2017): «Lignes directrices. Évaluation de la méthode LEADER/DLAL». Bruxelles, p.20

¹⁷ Décret n° 2015-445 du 16 avril 2015 relatif à la mise en œuvre des programmes de développement rural pour la période 2014-2020, JORF. URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000030491605>

évaluation finale comprenant une évaluation *ex post* allant au-delà du simple suivi de l'état d'avancement des projets et des indicateurs de gestion. Ne sont en réalité obligatoires pour les GAL que :

- la **présentation d'une description des mécanismes de suivi et d'évaluation** de la stratégie auprès de l'autorité de gestion dans le cadre de l'évaluation *ex ante* à laquelle elle procède pour la sélection des GAL participant au programme LEADER ;
- la **collecte et la communication par les GAL des données de suivi (et non d'évaluation) à l'AG** sur la réalisation des opérations afin d'apprécier leur conformité à la stratégie DLAL.



Source : CE, Lignes directrices. Evaluation de la démarche LEADER/DLAL, p.21

Une évaluation régionale des programmes de développement rural (PDR) mis en œuvre par ses GAL a été conduite par deux services compétents de l'autorité de gestion alors bicéphale au lendemain de la fusion des Régions (2016). Dans la mesure où les régions étaient libres de développer une méthode propre, sous réserve de respecter la méthodologie nationale, l'évaluation régionale présente des disparités entre les anciennes régions. L'annexe 2 du Décret 1035 (2.5.4) présentait ainsi les droits et obligations des acteurs en la matière :

« Afin de capitaliser l'expérience acquise au cours des quatre générations de LEADER et de l'évaluation intermédiaire de cet axe du PDRH 2007-2013, il est proposé d'élaborer au niveau national une méthodologie commune dans le cadre du comité Etat-régions, qui pourra servir de base pour la mise en œuvre de la sélection des groupes d'action locale (GAL) par l'autorité de gestion au niveau régional et de la gestion du dispositif LEADER.

Cette méthode commune n'implique pas une uniformisation des pratiques. Les régions sont libres d'adapter la méthodologie proposée en fonction de leurs spécificités.

La mise en œuvre de LEADER fait l'objet d'une attention particulière dans le cadre du réseau rural national avec la constitution d'un sous-réseau dédié spécifiquement aux GAL (construction de stratégies, échanges de pratiques, évaluation, coopération...). »

Cela n'exclut pas pour autant que les GAL procèdent à une évaluation de la mise en œuvre de leur stratégie DLAL souvent d'ailleurs présentée sur les sites des institutions liées au dispositif de manière erronée comme relevant de leur obligation légale. Il est même prévu qu'une partie des fonds alloués pour les dépenses de fonctionnement soient affectée aux activités de suivi et d'évaluation menées par le GAL (art. 35-d). Cependant une évaluation spécifique, entendue comme une évaluation de sa

stratégie locale de développement à l'initiative du GAL ou de l'AG doit être conduite en vertu de l'article 8 de la Convention.

La détermination d'une obligation en la matière est importante à plusieurs égards. Or, le Conseil régional en sa qualité d'autorité de gestion n'ayant pas délégué expressément cette tâche il doit être tenu pour responsable. Par conséquent, aucun manquement de la part des GAL quant à la conduite d'une d'évaluation et *a fortiori* la publication d'un rapport d'évaluation, ne saurait les rendre judiciaires.

Puisque l'AG n'a pas pris l'initiative de réaliser une évaluation spécifique de la SLD (sauf *ex ante* au moment de l'analyse des candidatures) de chaque GAL, il était néanmoins opportun que les GAL en réalisent compte-tenu de l'intérêt certain que cette démarche présente pour eux. C'est pourquoi le SMBb a commandé une évaluation, pouvant se référer à cette fin aux lignes directrices préconisées par la Commission européenne pour l'évaluation de la mise en œuvre LEADER¹⁸ même si leur application n'est en rien obligatoire.

Planification et déroulement des étapes de suivi et d'évaluation

D'après la guidance européenne d'évaluation du programme LEADER, intitulée Lignes Directrices, Evaluation de l'approche LEADER/DLAL (2019), publiée par la Commission Européenne (CE), la stratégie d'évaluation d'un GAL comporte 5 étapes successives dont la planification découle de la 1^{ère} puisque c'est son objet.

- **1** : planification des activités d'évaluation au niveau du GAL
- **2** : préparation des activités d'évaluation au niveau du GAL
- **3 et 4** (concomitantes) : structuration et réalisation de l'évaluation au niveau du GAL
- **5** : notification, diffusion et suivi de l'évaluation au niveau du GAL

Pour chacune d'entre elles, la CE recommande, en plus des tâches que doivent obligatoirement accomplir les GAL, des tâches facultatives permettant néanmoins de garantir le succès de la mission d'évaluation. On se propose de revenir sur les mesures prises par le GAL à chaque étape.

Obligatoire	Recommandé
a. La stratégie DLAL doit comporter la description des mécanismes de suivi et d'évaluation prévus	<ul style="list-style-type: none">b. Décider des mécanismes spécifiques pour l'(auto)évaluation au niveau localc. Décrire la finalité et les objectifs de l'(auto)évaluationd. Convenir de l'organisation et de la coordination des activités d'(auto)évaluatione. Planifier les sujets et les activités d'(auto)évaluationf. Veiller à la disponibilité des données et informations nécessaires pour l'(auto)évaluationg. Mobiliser les capacités nécessaires en vue de l'(auto)évaluationh. Décider du calendrier de l'(auto)évaluationi. Planifier la communication et le suivij. Décrire les ressources prévues pour l'(auto)évaluation

« ÉTAPE 1: planification des activités d'évaluation au niveau du GAL ». Source : CE, 2017, Lignes directrices, p.59.

a) La 1^{ère} phase d'évaluation du GAL débute par son élaboration stratégique à travers notamment la conception de mécanismes de suivi et d'évaluation de la stratégie DLAL, lesquels sont obligatoires. En tant que composante de la stratégie DLAL, la stratégie d'évaluation prévue par le GAL a ainsi été élaborée en amont de la candidature, en 2013 en l'occurrence.

¹⁸ COMMISSION EUROPÉENNE – Direction générale de l'agriculture et du développement rural – Unité C.4 (2017) : «Lignes directrices. Évaluation de la méthode LEADER/DLAL». Bruxelles

b) Les mécanismes spécifiques de l'auto-évaluation n'ont pu être élaborés qu'au moment de l'évaluation finale et sont décrits essentiellement dans la partie méthodologique de ce rapport.

Ayant, durant les deux précédentes programmations externalisé cette mission, le GAL, satisfait des prestations, prévoyait de confier à nouveau cette mission à une agence d'évaluation des politiques publiques. Compte-tenu de l'incertitude quasi-totale due aux dysfonctionnements de cette programmation quant à son déroulement, il était impossible d'établir un cahier des charges pour l'évaluation à fournir à un prestataire extérieur. Bien que l'externalisation auprès du même cabinet présentait l'avantage d'assurer une qualité et une efficacité accrue par les collaborations antérieures à travers une bonne connaissance du contexte d'évaluation, cette option n'était pas garantie puisqu'elle est conditionnée au respect d'une procédure d'appel d'offre conformément au code de la commande publique. Elle était, de toute façon, écartée à cause du retard pris par l'AG.

Au moment de son conventionnement le GAL prévoyait ainsi (Dossier de candidature, p.59) :

« Une évaluation intermédiaire (mi-parcours) sera réalisée grâce aux indicateurs de résultat et de réalisation renseignés en cours de programmation. Elle permettra de réorienter la stratégie locale si nécessaire. Une évaluation finale destinée à identifier les impacts du dispositif sur le territoire en fin de programmation, à vérifier si les objectifs du programme ont été atteints et à tirer des enseignements des actions engagées sera conduite. Elle permettra également de préparer la nouvelle génération de dispositifs post-2020. Cette évaluation finale pourrait le cas échéant être réalisée en externe par un bureau d'études. »

En raison des difficultés exogènes rencontrées au cours de ce programme à l'échelle nationale, ni le GAL du Pays de la Bresse bourguignonne ni l'AG n'a conduit d'évaluation intermédiaire spécifique. Cependant, conformément à l'article 3.1 de la Convention, il a contribué à l'évaluation régionale du PDR 2024-2022, ayant donné lieu à la publication d'un rapport final d'évaluation spécifique à la mesure LEADER. Compte-tenu du versement d'enveloppes complémentaires ayant permis de prolonger le programme jusqu'en 2023, ce rapport d'évaluation final d'évaluation de mise en œuvre et d'impact portant sur la mesure LEADER des PDR FEADER 2014-2020 Bourgogne et Franche-Comté constitue, dans une certaine mesure, une évaluation intermédiaire de mise en œuvre du programme sur son territoire. Par conséquent, le GAL s'est donc bien acquitté de ses obligations légales minimales de « mener des activités de suivi et d'évaluation spécifiques liées à la stratégie DLAL » mais pas de son engagement pris lors de l'ACC de procéder à une évaluation intermédiaire spécifique comme le considère le président du GAL¹⁹. N'apparaissant pas dans la Convention, cet engagement ne saurait constituer une obligation.

Durant ce temps, les tâches obligatoires de suivi auxquelles l'AG veillait à la bonne exécution par le GAL ont été réalisées ainsi que d'autres tâches recommandées quand cela était matériellement possible.

c) La finalité et les objectifs de l'auto-évaluation ont été décrits dans l'AAC et dans le présent rapport d'évaluation finale et ont été débattu lors du séminaire d'évaluation du 3 juillet 2023 (voir verbatim en annexe).

La programmation a accumulé du retard à cause de l'inopérabilité de l'outil de gestion Osiris et des problèmes de coordination causés par le transfert de l'autorité de gestion ainsi que les blocages politiques induits par diverses élections (notamment régionales).

¹⁹ Voir en annexe le verbatim de l'entretien collectif de type focus group mené durant le séminaire d'évaluation du 3 juillet 2023¹⁹.

d ; e) Compte-tenu de l'impossibilité de valider la programmation des projets à mi-parcours, une telle évaluation n'aurait pas été pertinente car dénuée de son principal objet. Seule une évaluation finale a été commandée par le comité syndical au cours de la délibération qui s'est tenue le 12 décembre 2022.

En raison du turn-over sur les postes de l'équipe technique LEADER inhérent à toute politique contractuelle, choisir un collaborateur externe disposant d'une expérience sur l'évaluation du programme mis en œuvre par le GAL pouvait être judicieux d'autant plus que la connaissance fine du contexte d'évaluation requiert un apprentissage chronophage. Or, sur le poste de chargé de mission LEADER prédisposé à l'évaluation, plusieurs agents se sont succédés au cours de la programmation engendrant une occupation très discontinue du poste avec des vacances longues (au-delà de 6 mois).

Le choix d'une évaluation interne s'imposait au fur à mesure que la phase active de la programmation se trouvait repoussée. Pour autant ce choix présente certains avantages ayant motivé les membres du CoProg à opter sciemment pour la réalisation en interne de l'évaluation comme ils l'ont affirmé lors d'un entretien collectif de type focus group²⁰. Des économies budgétaires tout d'abord ; par défiance aussi envers les évaluateurs externes dont la plus grande propension critique est redoutée, à l'inverse de la complaisance à laquelle on pourrait s'attendre d'un agent de la structure porteuse. Certains des membres du CoProg, accusent même les prestataires externes - qui sont de acteurs privés - de méconnaître le sens et l'utilité des actions du GAL (assimilées à l'intervention publique) au contraire d'un agent de la fonction publique.

g) Cette commande justifiait pour le poste d'un chargé de mission le recrutement d'un candidat formé à l'évaluation des politiques publiques (même si cela n'a pas constitué une préoccupation majeure pour l'exécutif du GAL)²¹. Etant recruté durant la période charnière que représente la candidature à la programmation suivante, le chargé de mission LEADER en travaillant sur l'évaluation dispose d'un regard davantage neutre et objectif que s'il s'était impliqué directement dans la mise en œuvre de la précédente stratégie de DLAL. En cela, cette auto-évaluation partage un atout qui est d'ordinaire l'apanage des évaluations externes. De plus, l'évaluation externe peut aussi souffrir d'un manque de neutralité étant donné la nature commerciale de la relation entre les parties (phénomène d'antisélection). Enfin, on peut s'attendre à ce que l'évaluation soit un exercice très formateur pour le chargé de mission qui acquerra une connaissance très fine du contexte et du cadre institutionnel, promettant une adaptation plus rapide, à la faveur de la qualité des activités d'animation du GAL.

h) Malgré cette commande, aucun calendrier prévisionnel des activités d'évaluation n'a pu être déterminé en raison des imprécisions concernant le calendrier de la programmation 2023-2027 (qui l'emporte sur celui de l'évaluation puisqu'en dépend le conventionnement et le lancement du nouveau programme LEADER). Néanmoins depuis le mois de janvier 2023, on peut établir un calendrier rétrospectif et prospectif du plan d'évaluation qui figure à la suite de cette sous-partie.

i) Une plaquette de communication sur le programme LEADER a été réalisée en interne puis diffusée en 600 exemplaires auprès du public cible, les porteurs de projet potentiels (élus, entreprises, associations).

f ; j) Les ressources pour l'auto-évaluation ont été identifiées dès le départ en renseignant les sources de collecte de données ainsi qu'en prévoyant un temps de travail d'un membre de l'équipe technique pour travailler sur l'évaluation.

²⁰ Voir en annexe le verbatim de cet entretien.

²¹ *Idem.*

Obligatoire

Pas de spécifications dans les actes juridiques

Recommandé

- a. Préparer l'évaluation des activités du GAL:
 1. contrôler la cohérence de la logique d'intervention de la stratégie DLAL;
 2. lier la logique d'intervention aux éléments d'évaluation de la stratégie DLAL.
- b. Élaborer des questions d'évaluation ainsi que des indicateurs pour l'évaluation des mécanismes de mise en œuvre et des activités d'animation.
- c. Élaborer des questions d'évaluation pour l'analyse des impacts attendus en termes de valeur ajoutée DLAL au niveau local.

« ÉTAPE 2: préparation des activités d'évaluation au niveau du GAL ». Source : CE, 2017, Lignes directrices, p.63.

a.1) En tant que composante de la stratégie DLAL, la stratégie d'évaluation prévue par le GAL a été élaborée en amont de la candidature, afin d'être elle-même contrôlée dans le cadre d'une évaluation *ex ante* par l'AG au regard de sa cohérence.

a.2) Pour l'élaborer, le GAL s'est donc assuré que la logique d'intervention était cohérente et les a relié aux éléments d'évaluation en proposant des indicateurs devant mesurer les effets attendus. Une partie de l'étape 2 était donc concomitante avec la 1^{ère}.

b) Le GAL a élaboré des indicateurs de réalisation ainsi que des indicateurs de performance. Les indicateurs de réalisation doivent permettre le suivi des réalisations se définissant comme « le nombre de projets de coopération réalisés (source : programme LEADER, temporalité : 1 an) ».

c) Des indicateurs d'objectif ont été présentés pour chaque objectif stratégique. Ces indicateurs d'évaluation ont été élaborés en tenant compte de certains échanges durant des réunions avec le Réseau Rural de Bourgogne. Ils sont définis de manière claire même si leur pertinence est discutée dans la partie de la présente évaluation où ils sont présentés plus exhaustivement que dans ce propos liminaire extrait du dossier de candidature (p.59).

« La finalité du programme consiste pour le territoire à entrer dans la transition énergétique. L'effet attendu du programme est donc de limiter la dépendance énergétique du territoire. L'indicateur retenu pour mesurer cet impact du programme est le taux d'autonomie énergétique du territoire qui sera renseigné après 5 ans de mise en œuvre du programme grâce au profil de territoire d'Alterre Bourgogne et aux données de l'ADEME. L'objectif pour la Bresse bourguignonne est d'accroître le taux d'autonomie énergétique du territoire de 20%. »

b ; c bis) Les questions d'évaluation et les critères de jugement auxquels elles renvoient ont été définies au cours de la présente démarche d'évaluation finale du programme. Elles sont reproduites dans les grilles d'entretien et questionnaires joints en annexe. Les questions d'évaluation portent d'une part sur la mise en œuvre et les activités d'animation et d'autre part, sur l'impact. L'évaluation et de la valeur ajoutée de la démarche DLAL a soulevé des questions méthodologiques dont la conclusion est que la mise en œuvre d'indicateurs fiables est impossible. Cependant, l'évaluation de la mise en œuvre de la stratégie a été permise au moment de l'évaluation finale par la création d'indicateurs de performance portant sur le GAL et l'atteinte des objectifs.

Obligatoire

- a. Collecter des données via la base de données sur les opérations aux fins de l'évaluation du PDR (liées à l'ensemble commun d'indicateurs du CMES pour l'approche LEADER/DLAL et aux indicateurs spécifiques au programme définis par l'autorité de gestion)

Recommandé

- b. Déterminer l'approche d'(auto)évaluation
- c. Veiller à ce que les données et informations correspondent aux besoins de l'(auto)évaluation
- d. Veiller à la collecte des données et des informations
- e. Analyser les données et les informations collectées à l'aide de méthodes et d'outils d'évaluation
- f. Interpréter les constatations de l'évaluation, répondre aux questions d'évaluation et formuler les conclusions et recommandations

« ÉTAPES 3 et 4: structuration et réalisation de l'évaluation au niveau du GAL ». Source : CE, 2017, Lignes directrices, p.73.

a) Via la base de données OSIRIS, les données de suivi sont à la disposition du GAL pour répondre aux besoins d'autoévaluation mais aucun indicateur à proprement dit d'évaluation n'a été mis à disposition par l'AG.

Au cours de l'évaluation finale, les tâches recommandées ont été réalisées :

b) L'approche a été définie en amont par la rédaction d'un chapitre méthodologique

c) Les données et informations ont fait l'objet d'une vérification.

d) Elles ont été ensuite collectées,

e) puis analysées à l'aide de méthode et d'outils d'évaluation. Ceux-ci ont été développés en interne afin d'optimiser l'approche par la complémentarité des analyses permises par les méthodes et quantitatifs et qualitatifs.

f) Les constatations ont fait l'objet d'une interprétation présentée dans le rapport d'évaluation finale, lequel restitue les réponses aux questions d'évaluation, fait état des conclusions et formule des recommandations.

Obligatoire

- a. Notification des données de suivi à l'autorité de gestion/l'organisme payeur

Recommandé

- b. Élaboration de rapports sur les constatations de l'(auto)évaluation
- c. Communication et diffusion des constatations de l'(auto)évaluation
- d. Suivi des constatations de l'(auto)évaluation

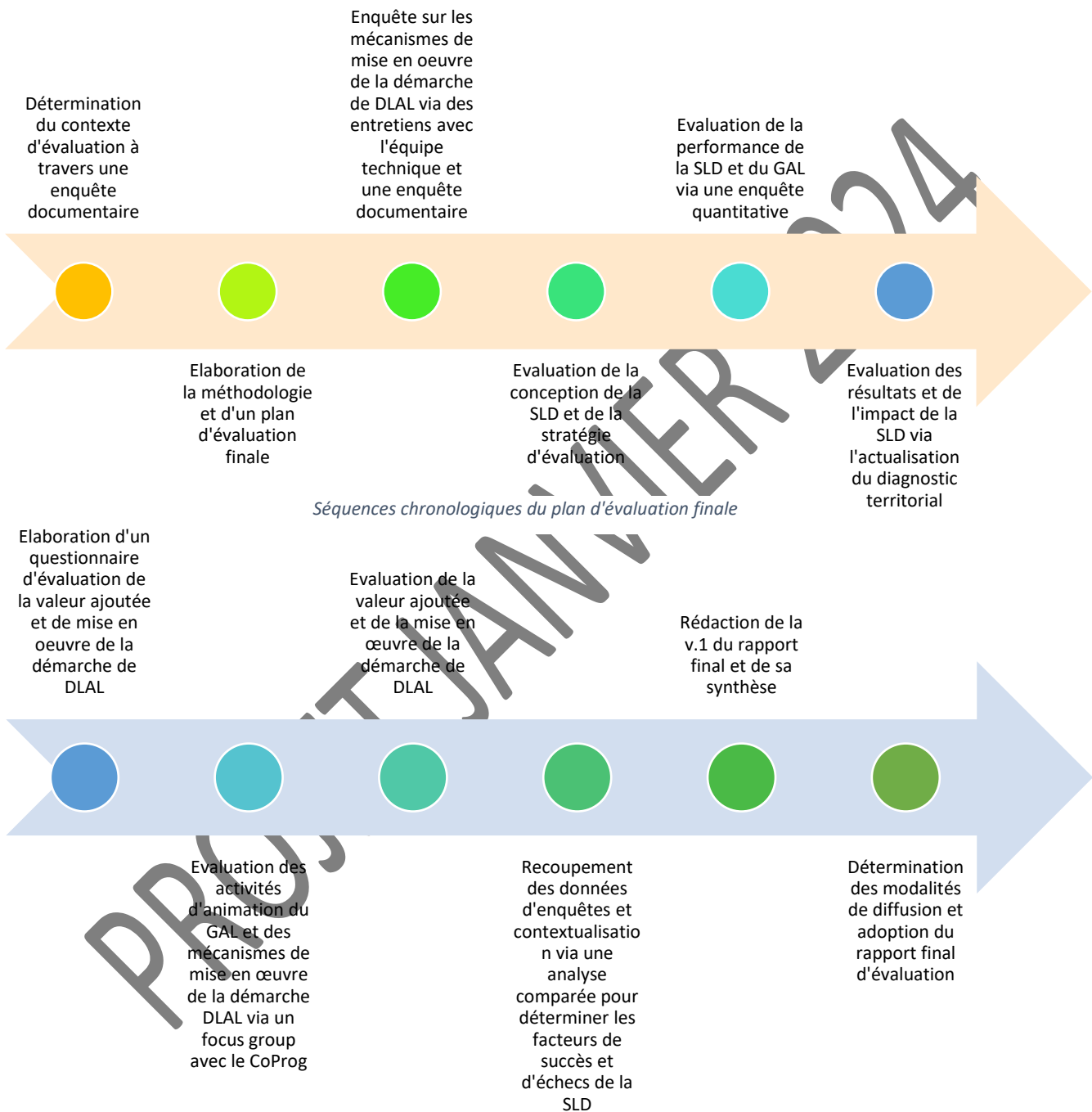
« ÉTAPE 5: notification, diffusion et suivi de l'évaluation au niveau du GAL ». Source : CE, 2017, Lignes directrices, p.76.

a) Conformément au cadre institutionnel, l'AG et l'OP ont été notifiés de la transmission des données de suivi.

b ; c) Les conclusions d'une auto-évaluation sous la forme de rapports d'activités de la structure porteuse du GAL ont été communiquées aux membres du SMBb et du GAL au titre de ces rapports obligatoires. Un diaporama a également été diffusé aux nouveaux membres remplaçant du GAL en janvier 2021 suite aux élections et installations de 2020.

d) A la suite des constatations faisant état d'une absence de sollicitation du GAL pour des projets concernant l'objectif stratégique n°3, les fiches actions concernées ont été clôturées puis abrogées par amendement de la Convention tripartite.

Plan d'évaluation



Méthodologie : construction des indicateurs, de collecte, de traitement et d'analyse des données

Puisque l'évaluation *ex ante* n'évalue pas par définition l'atteinte d'objectifs du programme elle est par essence qualitative. Elle porte sur la pertinence et à la cohérence de la stratégie par rapport au diagnostic et à la crédibilité de ce dernier. De plus, contrairement à l'évaluation *ex post* qui porte sur les résultats, l'évaluation *ex ante* porte sur la réalisabilité de son ambition eu égard aux moyens prévus pour mettre en œuvre la stratégie du GAL et la détermination des valeurs cibles des objectifs mesurables. Autrement dit, c'est la logique d'intervention qui est ainsi évaluée. A l'inverse, l'évaluation *ex post* porte sur l'atteinte d'objectifs potentiellement mesurables par des indicateurs synthétiques et procède donc davantage d'une démarche quantitative. C'est alors l'intervention par rapport aux réalisations, aux effets et ses impacts envisagés dans la stratégie qui est évaluée en termes de conformité et de performance mais aussi de son mécanisme à produire la valeur ajoutée intrinsèque attendue par l'application de l'approche LEADER indépendamment de la stratégie construite localement.

Les contraintes endogènes à la méthodologie et à la stratégie d'évaluation prescrite

L'investigation théorique à laquelle on se livrera dans cette partie implique une certaine abstraction théorique avec laquelle il est difficile de couper si l'on souhaite mener à bien cette évaluation. Elle s'adresse à un public averti ou sensibilisé aux enjeux méthodologiques et épistémologiques des sciences sociales²². Ce d'autant que nous avons adopté une posture réflexive vis-à-vis de la méthodologie prescrite en 2017 par la Direction générale de l'agriculture et du développement rural de la Commission européenne (CE/DG agri) à travers notamment pour :

- la PAC : European Commission – Directorate-General for Agriculture and Rural Development (EC/DG Agri), June 2017, *Technical handbook on monitoring and evaluation framework of CAP 2014-2020*,²³
- l'approche LEADER/DLAL : European Commission – Directorate-General for Agriculture and Rural Development (EC/DG Agri – Unit C.4 : European Evaluation Helpdesk) 2017, *Guidelines. Evaluation of LEADER/CLLD*²⁴.

Du contrôle de la pertinence au contrôle de la cohérence de la SDL

Elle doit en outre être réalisable pour être pertinente, c'est-à-dire tenir compte des contraintes qu'il doit être acceptable et possible de mobiliser des moyens qui doivent être suffisants pour atteindre ces objectifs ou qu'autrement ceux-ci devront être ré-évalués. Cela implique, dans une certaine mesure, de contrôler la cohérence externe en évaluant l'opportunité d'employer certains moyens compte-tenu des politiques publiques déjà existante contribuant effectivement ou potentiellement aux objectifs de la SLD. Ce contrôle suppose non seulement le recensement des outils de planification stratégique (plans et schémas directeurs) mais aussi et toutes les modalités opérationnelles de leur mise en œuvre

²² La méthodologie, au sens large est la manière globale dont les décisions sont prises pour sélectionner des méthodes basées sur différentes hypothèses sur ce qui constitue le savoir (ontologie), les conditions d'accès à la connaissance (épistémologie) et plus étroitement comment cela peut être opérationnalisé par l'interprété et l'analyse des données (la méthodologie au sens restreint).

²³https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2018-10/technical-handbook-monitoring-evaluation-framework_june17_en_0.pdf

²⁴https://ec.europa.eu/enrd/sites/default/files/evaluation_publications/twg-03-leader_clld-aug2017.pdf

sur le territoire du GAL. Le contrôle de la pertinence implique un contrôle de cohérence qui excède la conformité au cadre stratégique puisqu'il s'agit de questionner la complémentarité des objectifs opérationnels de la SDL avec ceux des actions publiques entrant dans ce cadre.

L'évaluation de la logique d'intervention, ne porte pas sur la conformité et le contrôle de la pertinence et de la cohérence (externe) eu égard au cadre institutionnel et aux autres politiques publiques. Elle porte sur la pertinence du cadre théorique permettant de concevoir le changement (et donc l'intervention) et sur la cohérence interne de la SLD en veillant à l'inscription et à l'articulation logique des opérations et aux objectifs stratégiques au sein de la SLD. Tout comme le diagnostic de territoire, l'évaluation de la logique d'intervention doit être effectuée à plusieurs reprises : ex ante à la première étape d'évaluation et ex post lors des évaluations intermédiaire et finale. Parce que toutes deux sont des modalités qualitatives d'évaluation portant sur la logique, elles sont les seules à pouvoir être effectuées ex ante.

Contrôler la validité théorique de la logique d'intervention : diagnostic et théorie du changement

La pertinence de la stratégie, qu'il s'agit de contrôler avant la cohérence, dépend du diagnostic. Evaluer la pertinence consiste simplement à s'assurer que les objectifs stratégiques exploitent les opportunités de développement du territoire en cherchant à contrecarrer les menaces, atténuer ses faiblesses en comblant certaines lacunes, capitaliser et tirer parti de ses atouts. Il n'existe pas pour cela des critères de jugement a priori mais l'on a présenté implicitement la méthode d'analyse prescrite qui consiste à énumérer les atouts, faiblesses, opportunités et menaces, idéalement dans une matrice pour en faciliter la lecture et mettre en correspondance ces éléments. Il faut simplement que la stratégie ne s'inscrive par en fait - soit en contradiction, soit en omettant d'intégrer des enjeux - avec l'analyse et qu'elle soit au contraire construite en tenant compte de ces éléments. Si possible, mettre en correspondance les éléments dans chacune des 4 catégories qui croisées permettront de déterminer des variables sur lesquelles intervenir (à impacter).

Exemple : à partir de 2 lignes seulement de diagnostic d'une matrice AFOM, on peut déjà esquisser une stratégie ambitieuse, innovante dans le cadre du programme LEADER, qui tient compte de tous ces éléments.

Atouts	Faiblesses	Menaces	Opportunités	Variables d'intervention
Activité résidentielle dynamique avec un parc de maison individuelles avec jardin conséquent	Perte de biodiversité et dépendance à la voiture individuelle (polluante) dues à l'étalement urbain	Vieillesse démographique Renchérissement du coût des transports à cause de la raréfaction des hydrocarbures et donc du coût des aliments importés	Politiques volontaristes ZAN et PAT Attractivité grandissante des territoires ruraux grâce au développement du télétravail et aux confinements	→ Intensité d'exploitation du foncier résidentiel → Biodiversité → Autonomie alimentaire → Pouvoir d'achat
Proposition de stratégie pouvant être mise en œuvre grâce au programme LEADER				
Solution	<i>Face au défi de la préservation de l'environnement, valoriser écologiquement et économiquement les ressources foncières des zones résidentielles au bénéfice de la population locale via un projet d'alimentation territoriale. Dans le cadre de LEADER, il est possible de financer les coûts de fonctionnement d'une expérimentation, sans craindre le risque de défaut de rentabilité inhérent à tout modèle d'affaires basé sur l'innovation.</i>			

Objectifs stratégiques	Restauration de la biodiversité locale, récupération du pouvoir d'achat, alimentation plus durable, compensation de l'impact de l'activité résidentielle sur la qualité de l'air et du climat.
Objectifs opérationnels	<i>Proposer aux résidents des pavillons qui sont disponibles en journée pour veiller aux opérations (retraités et télétravailleurs) de participer à une expérimentation d'une filière d'alimentation locale de mise en permaculture d'une partie de leur jardin via un service mutualisé au niveau intercommunal. Leur seraient proposés afin de les inciter à participer au projet, une tarification à prix coûtant des produits transformés localement. Au sein d'un atelier de préparation et de conservation pour la restauration collective locale, les produits, récoltés chez les résidents puis transformés, pourraient constituer une filière alimentant la restauration collective locale et les commerces de proximité.</i>

Le contrôle de pertinence comme la cohérence suppose une investigation sur la théorie du changement afin de comprendre la logique d'intervention à laquelle se réfère les acteurs de manière le plus souvent allusive. Il convient d'explicitier les hypothèses implicites en tentant de mettre en relation les variables que l'on souhaite impacter. Le contrôle de la logique d'intervention eu égard au critère de pertinence impose d'explorer et d'exposer les effets potentiels de chaque opération, permettant de s'assurer que les objectifs opérationnels soient pertinents par rapport aux objectifs stratégiques. En outre, cette étape permet de déterminer les variables à contrôler par les indicateurs d'impact et d'évaluer l'opportunité de leur sélection. Autrement dit le contrôle de la logique d'intervention s'effectue en congruence avec la sélection des indicateurs d'objectif. Ce dernier point est développé dans la partie dédiée aux méthodes objectives et plus particulièrement aux indicateurs d'impact.

La cohérence est plus difficile à contrôler puisque l'on doit s'assurer que les moyens peuvent être efficaces à cette fin, impliquant de vérifier si les relations de causalité allant des actions jusqu'aux objectifs stratégiques. Cela suppose d'établir correctement, sur le plan de la logique formelle établie par la théorie, des ensembles et leurs relations. La manière la plus intuitive d'y parvenir est de construire un logigramme, conformément à ce que l'autorité de gestion préconise dans l'appel à candidatures puisqu'il doit figurer dans la convention tripartite.

Contrôler la cohérence (interne) de la logique d'intervention à travers un logigramme

On choisit de construire ce logigramme de contrôle sous la forme d'un diagramme sagittal qui doit être complémentaire au logigramme contrôlé puisqu'on ne part pas du général pour aller au particulier suivant un schéma arborescent, mais en établissant des relations en sens inverse à partir des actions. De même que l'on cherchera à déduire des catégories d'objectifs opérationnels à partir des actions, on cherchera à déduire les catégories à partir des effets attendus.

Au lieu de poser la question comment parvenir à Y, on se demande où mène A et on voit si in fine, on aboutit jusqu'à un point Z (objectif global), point de fermeture du graphe, normalement de forme convexe.

L'ensemble des relations doit donc former un processus convexe : une multitude d'actions composent des objectifs opérationnels qui convergent vers des objectifs stratégiques (relations fonctionnelles) qui convergent vers l'objectif global.

Définition : Hiérarchie des objectifs

Outil d'aide à l'analyse et à la communication des objectifs et permettant de montrer comment les interventions contribuent aux objectifs globaux, intermédiaires et opérationnels. Il organise ces objectifs en différents niveaux (objectifs, sous-objectifs) sous forme d'une hiérarchie ou d'une arborescence montrant les liens logiques entre les objectifs et leurs sous-objectifs. Il présente de manière synthétique les différentes logiques d'intervention issues de la réglementation, qui relient les actions individuelles aux objectifs généraux de l'intervention.

D'après la théorie des ensembles et des relations, le schéma causal du logigramme doit être construit en vérifiant sémantiquement que :

- le contenu de chaque ensemble correspond formellement à ce que sa désignation signifie en excluant aucun composant et qu'aucun ensemble du même ordre ne se recoupe (ils sont disjoints) ;
- il y a une relation d'ordre (surtout pas d'équivalence) entre les cadres d'actions prévus par les fiches, les objectifs opérationnels et les objectifs stratégiques : leurs relations d'ensembles sont réflexives, antisymétriques et transitives
- chaque ordre comporte plus d'un ensemble, lequel est potentiellement multivalué.

Pour que le schéma d'interprétation causal de la logique d'intervention soit correct, il ne suffit pas de s'assurer que la logique formelle soit bien appliquée (conforme à la théorie des ensembles). L'attribution causale repose sur des hypothèses théoriques du changement de l'environnement dans lequel on entend intervenir qui sont le plus souvent implicites qu'il est pourtant nécessaire de bien identifier et d'explicitier pour veiller à la consistance des relations.

D'un point de vue mathématique, ces dernières peuvent être fonctionnelles et multifactorielles cela signifie que les actions regroupées en objectifs opérationnels interviennent sur des variables de fonctions multivaluées : la relation entre objectifs opérationnels et stratégiques se manifeste par des effets multiples dont les causes peuvent être communes tandis que chaque effet doit être une variable (si possible contrôlable à travers un indicateur).

Remarquons d'emblée que tel n'est pas le cas dans le diagramme d'action logique. D'ailleurs celui-ci ne comporte pas les effets en tant que variables, car, de manière téléologique, chaque objectif opérationnel a été par construction dérivé d'un objectif stratégique auquel il entend contribuer exclusivement. En réalité, les relations causales sont plus complexes que les schèmes d'imputation des effets que nous voudrions faire découler de notre stratégie opérationnelle de manière.

On peut alors étudier la correspondance entre le graphe contrôlé et celui de contrôle pour voir si les nœuds sont les mêmes et si les catégories ont évolué dans leur composition ou dans la hiérarchie d'objectifs. Toute évolution à cet égard peut être considérée comme un indice potentiel d'incohérence prêtant à une interrogation critique.

Si le logigramme vérifie bien ces conditions de validité des théories des ensembles et de la théorie du changement, alors la logique d'intervention est cohérente. On pourra, suivant la même méthode en déduire des indicateurs d'impact pertinents dont nous verrons ultérieurement la construction.

Pour contrôler la cohérence interne à la stratégie, il faut éviter de reprendre les conceptions des acteurs, en employant, à la place des leurs, les catégories issues de l'analyse. Il faut accepter de couper leurs liens logiques et reformuler à nouveau frais leur stratégie d'intervention à partir des actions et des effets attendus. Notre méthode consiste à partir des fiches actions pour voir si on peut logiquement les relier aux objectifs stratégiques. Il s'agit de déduire de ces cadres d'actions (correspondant à des sous-objectifs opérationnels) des objectifs opérationnels. De même, à partir des effets que doivent générer, par leur accomplissement, on cherche à déduire des objectifs opérationnels les objectifs stratégiques visés.

Une manière de contrôler la cohérence de la SDL est de vérifier l'homogénéité des catégories et d'examiner leur unité. La sémantique ayant donc toute son importance, cela requiert un travail définitionnel mais aussi schématique. L'on doit en effet s'assurer que pour chaque effet décrit sa décomposition potentielle n'entraîne pas une dissociation factorielle.

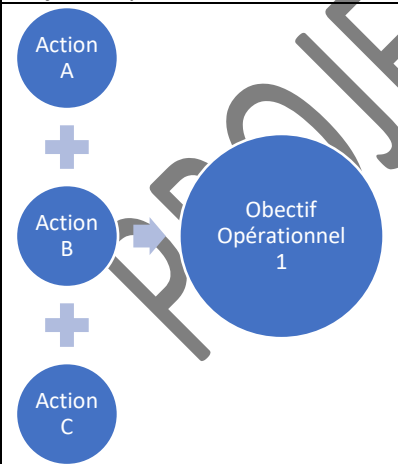
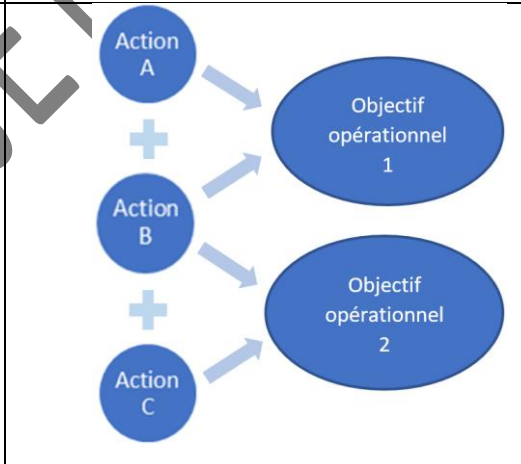
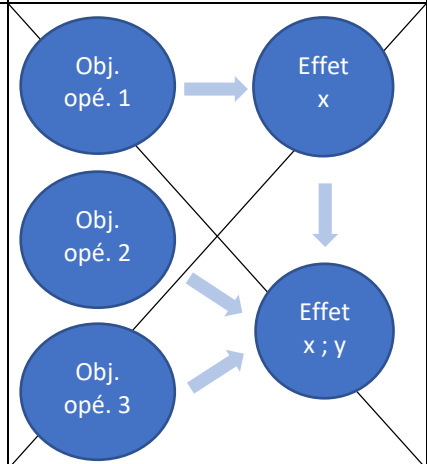
Si des actions peuvent contribuer à plusieurs objectifs opérationnels stratégiques, tous comme des objectifs opérationnels peuvent contribuer à plusieurs objectifs stratégiques, les objectifs opérationnels ne doivent pas contribuer aux actions, de même que les objectifs stratégiques ne

doivent pas contribuer aux objectifs stratégiques. Toutes les relations entre éléments appartenant à des ensembles d'ordre différents sont surjectives : chaque ensemble d'un ordre comporte une application dans un ensemble d'ordre supérieur ; autrement dit chaque ensemble d'un ordre supérieur doit correspondre une application d'un ensemble.

Il n'y a pas, sauf synergie, de relation entre objectifs du même ordre. Si une synergie existe c'est qu'il existe des effets complémentaires qui accomplissent un sous-objectif, lequel est masqué par la nécessité d'établir des relations d'ordre à travers des ensembles aussi généraux que possible pour schématiser la logique d'intervention sous la forme d'un diagramme sagittal autant rétracté que se peut, comportant donc le minimum possible de sections.

Puisque les actions, les objectifs opérationnels et stratégiques ne sont pas du même ordre, les objectifs d'un ordre donné doivent comporter le moins de facteurs communs possible, quitte à opérer des choix arbitraires suivant un principe de différenciation. On peut par exemple, avec la schématisation logique des objectifs opérationnels à partir des actions, devoir identifier et établir ainsi des catégories différentes suivant que les actions appartiennent en totalité ou partiellement à un ou plusieurs ensembles. Il faut dans l'exemple qui suit opérer une section de l'ensemble des objectifs opérationnels, passant d'une à deux catégories à partir des trois mêmes actions.

De même : des effets indissociables se traduisant à travers plusieurs variables peuvent être regroupés au sein d'une même catégorie d'effets afin d'obtenir l'effet de généralisation schématique escompté. Toutefois si plusieurs objectifs opérationnels génèrent des effets conjoints mais que la conjonction des effets n'est pas la même pour ces objectifs, alors il faut scinder l'ensemble catégoriel en plusieurs sections d'effets. Autrement dit, si une catégorie d'effets comprend plusieurs variables, elle n'est pertinente que si les facteurs (les objectifs opérationnels) qui les produit génère chacun des effets de cette catégorie et que cet effet ne se trouve pas généré de manière isolée par un autre facteur présenté dans le diagramme sagittal.

<p>Si les actions s'inscrivent dans un même ensemble, exclusif aux autres actions, alors elles s'inscrivent dans un même objectif opérationnel.</p>	<p>Si l'ensemble ne peut pas comporter tous les éléments, il faudra distinguer entre eux les objectifs opérationnels en se reportant aux effets qui les différencient.</p>	<p>Les effets x et y peuvent être générés de manière combinée mais aussi dissociée. Il faudra alors sectionner la catégorie en fonction des différents effets.</p>
		

Ces raisonnements sont valables à chaque ordre. On peut les illustrer à travers les exemples donnés dans le tableau ci-dessus où figurent des portions d'un logigramme abstrait de contrôle.

Evaluer la performance

Face aux contraintes méthodologiques relatives à l'approche comparative, notamment contrefactuelle, nous avons adopté une nouvelle méthode d'évaluation de la performance complémentaire à l'étude d'impact qui se base sur la mesure autoréférencée et les contrôles de cohérence et de conformité stratégique. Nous présenterons donc à la suite le volet quantitativiste des méthodes employées pour cette évaluation en commençant par la sélection d'indicateurs d'impacts, dont nous verrons la restrictivité. Suivent les indicateurs synthétiques d'évaluation des performances stratégique et opérationnelle dont nous détaillerons la construction.

Toutefois, concevoir une méthodologie rigoureuse ne peut se faire qu'en prêtant une attention accrue aux enjeux, opportunités et limites des méthodes qualitatives et quantitatives. S'agissant des méthodes quantitatives, il est crucial de justifier le choix des indicateurs retenus par rapport :

_aux objectifs assignés : cohérence et pertinence de l'indicateur et de la composition des indicateurs synthétiques entre l'objet mesuré et l'objectif de l'évaluation

_aux variables dépendantes choisies : risque de subjectivité d'attribution causale influencée par le cadre logique d'intervention ayant servi à construire la stratégie ;

_à la sensibilité de la mesure compte-tenu de la métrique et de la magnitude retenue ;

_à l'économie de l'évaluation : la disponibilité des données, les coûts de collecte, de traitement et d'analyse des informations

Un effort de justification des choix méthodologiques sera fait tout au long de cette partie dédiée aux techniques mises en œuvre.

Les méthodes axiologiquement neutres retenues pour l'évaluation

Dans cette partie, nous présenterons les méthodes les plus objectives d'évaluation retenues qui sont celles afférentes aux études d'impact et la méthode basée sur la comparaison factuelle. Toutes deux sont quantitatives qui si elles procèdent de démarches différentes trouvent toute leur puissance démonstrative dans leur combinaison.

La première est inductive et descriptive puisqu'elle part de la théorie du changement à l'œuvre, construite elle-même sur la base d'interprétations des causes et effets du développement du territoire, pour construire des indicateurs. Ces derniers sont alimentés par des données issues de mesures de terrain ou collectées auprès d'organismes qui en disposent. Sa mise en œuvre est donc lourde et coûteuse. Elle s'attache à vérifier l'atteinte des objectifs mais ne renseigne pas objectivement sur la performance de la stratégie.

La seconde ensuite est déductive et réductionniste puisqu'elle procède par croisement et comparaison de variables collectées sur des terrains comparables afin cette fois-ci d'évaluer objectivement la performance du GAL et de sa stratégie en cherchant à établir des relations causales sur des hypothèses que les données permettront de vérifier. La performance ainsi évaluée est ainsi strictement relative à celle des autres SDL mais permet d'imputer précisément les causes et d'identifier, par conséquent, les facteurs d'échec et de réussite de mise en œuvre de la stratégie. On verra qu'elle peut potentiellement mettre en cause la démarche LEADER elle-même et sert à son évaluation.

La sélection des indicateurs d'impact au regard du cadre logique d'intervention

L'accomplissement des objectifs opérationnels de la stratégie définie par le GAL entend produire des effets qui impactent le territoire. Par conséquent, il semble à l'évidence que l'évaluation de sa mise en œuvre passe par la vérification des effets attendus à travers leur évaluation même.

Les effets que l'on peut théoriquement déduire d'une intervention peuvent être observables et donc mesurés au moyen d'indicateurs surtout quand il s'agit des effets attendus de la SLD (puisque celle-ci n'a de sens que s'ils sont tangibles) et nous renseigner ainsi sur l'accomplissement des objectifs stratégiques. Déterminer et mettre en œuvre de tels indicateurs n'est possible que si l'intervention elle-même est conçue dans un cadre logique, lequel comprend des variables qui, comme les relations qu'elles entretiennent, sont bien identifiées.

Dans ce cadre théorique, le régime de causalité y est déterministe, si bien qu'il est possible de les modéliser pour anticiper les changements d'état induits par une action. Cela suppose que l'on est alors capable de déduire des actions pouvant affecter les variables et même dans quelle mesure elle les affecte, de sorte qu'il est possible de concevoir un plan d'actions dont l'exécution permet logiquement de produire des effets pouvant satisfaire des objectifs stratégiques. Toute inférence dans le cadre logique d'intervention n'est possible que si elle se base sur des théories correctes (issues de disciplines scientifiques : physique, biologie, économie, sociologie, psychologie, gestion, etc.) qui embrassent l'ensemble des interactions de l'environnement dans lequel on souhaite intervenir, permettant d'y théoriser le changement.

L'évaluation de l'impact de la stratégie procède d'un second diagnostic de territoire. Ce diagnostic-ci est bien plus fin que le premier puisqu'il est construit à partir de la théorie du changement implicite à la conception d'une stratégie d'intervention du territoire. Cette dernière est bâtie sur l'inférence de relations causales et une magnitude des effets qui n'est pas toujours formulée dans un cadre théorique déterministe correct. Il s'avère, compte-tenu des limites de la modélisation théorique et des moyens de mesure que, lors de la construction de la stratégie d'intervention, la théorie du changement n'est pas élaborée d'après un cadre théorique satisfaisant.

Ce risque justifie de contrôler ce cadre logique à travers ses éléments théoriques implicites de conception du changement. Il convient donc de reconstituer et examiner de manière critique la théorie du changement sous-jacente à la SLD. A cette fin, il est nécessaire de rechercher des variables mesurables susceptibles, de par leur variabilité et les causes possibles de variation, de révéler un changement d'état du territoire.

La sélection de ces variables exige de satisfaire certains prérequis puisqu'elles devront permettre :

- d'estimer si l'objectif stratégique ciblé est atteint
- d'imputer les causes de ces variations pour vérifier si elles sont provoquées par les actions menées dans le cadre de la stratégie.

Pour sélectionner ces variables, on est amené à contrôler le cadre logique d'intervention. En effet, pour repérer ces variables, on doit :

- formuler des hypothèses sur l'environnement naturel, socio-économique et institutionnel du territoire
- élaborer une théorie du changement fondée au maximum sur des connaissances fiables disponibles.

Ce faisant, on contrôle la pertinence et la cohérence interne de la stratégie au regard de sa logique d'intervention. On se propose pour chaque objectif stratégique d'explicitier ces hypothèses pour inférer des variables susceptibles de contrôler les effets produits par les actions réalisées en vérifiant s'il existe bien un lien logique causal entre :

- l'action et l'effet recherché, d'une part
- et cet effet recherché et la variable à mesurer, d'autre part.

A partir des variables et des relations identifiées répondant à ces exigences, il est possible de proposer des indicateurs nous renseignant sur l'impact de l'intervention, des indicateurs dits SMART (Spécifique, Mesurable, Atteignable, Réaliste, Temporel) dont la situation de référence doit être indiquée, ainsi que la cible pour la fin de la programmation.

Pour chaque objectif stratégique, un tableau renseigne les indicateurs mis en place pour contrôler l'atteinte des objectifs opérationnels s'y rattachant eu égard à leurs effets. Ces tableaux ont été réemployés lors de l'évaluation finale pour évaluer à nouveau frais, *ex post*, la pertinence de la SDL mais aussi de la stratégie d'évaluation initiale, de sorte à s'assurer que les indicateurs mobilisés soient les plus pertinents. Au cours de l'évaluation finale, cet examen a d'ailleurs permis de proposer des indicateurs alternatifs ou complémentaires auxquels on a ensuite recouru pour étayer l'évaluation.

L'analyse comparée et la détermination causale des facteurs d'échec et de succès

Conformément cadre logique d'intervention de la démarche LEADER, on suppose que le respect de la démarche LEADER garantit en théorie une gestion et une gouvernance performante et donc que les objectifs seront nécessairement atteints (efficacité) en engendrant le maximum de bénéfices sous contrainte budgétaire (efficience). Dès lors, l'évaluation du programme pourrait se réduire à un examen de conformité (procédurale) au cadre institutionnel qui se trouve être l'exigence minimale que doivent respecter les GAL. La méthode LEADER a donc pour implication méthodologique pour l'évaluation que tout échec observé s'expliquerait par une cause externe ; autrement, la méthode elle-même doit être remise en cause.

C'est pourquoi, d'ailleurs, la guidance européenne pour l'évaluation de la mise en œuvre des stratégies DLAL dans le cadre du programme LEADER se propose de manière explicite d'aider à **évaluer l'approche LEADER/DLAL elle-même** pour vérifier la validité empirique de cette hypothèse faite sur la logique d'intervention propre à l'approche spécifique de développement territorial de LEADER. Ce faisant, la démarche évaluative est double : évaluer la conformité à l'approche préconisée et aux résultats et effets attendus sur le développement local afin d'évaluer les performances respectives de l'approche de LEADER et du GAL.

Il s'agira notamment d'apprécier :

- La conformité de la stratégie à la stratégie envisagée, soit son accomplissement et l'atteinte des objectifs stratégiques ;
- La conformité et la valeur ajoutée de l'application de la méthode LEADER au regard de ses fondamentaux en termes de capital social et de gouvernance ;
- La contribution de la stratégie réalisée pour le développement des territoires ruraux soit la valeur ajoutée des actions menées dans le cadre du PDR, eu égard à son impact.

On a donc un schéma précis d'imputations causales sur le succès ou l'échec de la stratégie DLAL mis en œuvre par le GAL qui permettront de valider l'hypothèse sur les performances respectives du GAL et de la méthode LEADER par croisement et comparaison à différents échelons territoriaux des résultats obtenus par les GAL et les AG.

H1 : Si la stratégie DLAL mise en œuvre par le GAL a été performante, c'est en raison de la bonne performance institutionnelle et opérationnelle du GAL et donc de la conformité de la méthode suivie par le GAL pour se constituer et élaborer sa stratégie à l'approche DLAL à laquelle doit veiller l'autorité de gestion. Si ce constat est généralisable à d'autres GAL de l'échelon régional jusqu'à l'échelon européen alors la méthode est bonne. Le succès est attribuable alors totalement à la méthode.

H1' : Si l'on constate une moindre performance comparée agrégée à l'échelle d'un territoire par rapport à celles d'autres territoires alors, cet échec est imputable soit au contexte institutionnel

territorial au niveau du GAL, de la Région ou de l'Etat ou soit à la moindre performance opérationnelle du GAL ou de l'AG selon leur performance comparée à partir des résultats agrégés à chaque échelon territorial.

H2 : Si la performance stratégique des GAL d'une Région est globalement bonne alors la méthode est bonne sauf si cette performance est comparativement meilleure par rapport à celle d'autres régions européennes, auquel cas le succès est imputable en partie au contexte régional et doit très peu à la méthode.

H2' : Si la performance obtenue au niveau national est globalement bonne alors la méthode est bonne sauf si les performances obtenues dans d'autres pays européens sont moindres, auquel cas le succès est imputable au contexte national favorable et doit peu à la méthode.

Evaluer la performance de la stratégie réalisée (méthodes normatives)

La performance de la stratégie du GAL au terme des actions réalisées peut s'apprécier en termes d'efficacité et d'efficience. Cette dernière suppose d'abord d'apprécier l'efficacité, laquelle peut à travers deux types complémentaires d'indicateurs :

- d'impact, qui mesurent les effets de la stratégie sur le développement du territoire du GAL,
- d'objectifs opérationnels dont l'atteinte par hypothèse (si la stratégie du GAL repose sur une logique d'intervention est pertinente et cohérente, ce que doit garantir la conformité à la démarche LEADER) contribue à la réalisation des objectifs stratégiques.

La première modalité est la plus probante car la plus objective puisque, en fondant l'administration de la preuve sur une démarche empirique, sa validité est soumise aux mêmes conditions que celle du régime de vérification scientifique. Cependant elle n'est pas toujours praticable car peu d'indicateurs peuvent être construits et utilisés pour mesurer l'impact d'une action sur le territoire.

A l'inverse, la seconde est moins probante car elle suppose que la théorie du changement sur laquelle s'appuie la démarche LEADER soit valide (or elle n'est pas scientifiquement démontrable) et que la stratégie soit la plus conforme à celle-ci. Toutefois elle est simple à mettre en œuvre si cette dernière condition est jugée satisfaisante par l'évaluateur qui doit donc préalablement procéder à un contrôle de conformité en plus du contrôle de cohérence et de pertinence de la stratégie. Si cette condition est satisfaite, il est alors possible d'évaluer en des termes quantitatifs l'efficacité à travers donc l'atteinte des objectifs opérationnels. Pour cela, l'évaluateur dispose en effet des indices précieux que peuvent constituer les notes d'appréciation des projets que décernent les GAL, lors de leur sélection, à partir de critères devant garantir la conformité à la stratégie.

La sélection des projets LEADER, conformément à la réglementation, intègre en plus des critères d'éligibilité définis par la CE et l'AG, une grille de notation. La définition des conditions par options pondérées laisse peu de place à l'arbitraire dans l'appréciation tandis que les critères reflètent les fondamentaux de la démarche LEADER.

L'évaluation de ce critère essentiel de performance stratégique (l'efficacité) s'appuie sur une évaluation :

- Quantitative de la contribution des projets de la conformité des projets à la stratégie
- Qualitative pour contrôler cette conformité jusque dans leur réalisation finale.

Comme nous l'avons souligné, cette approche n'est pas objective et ne saurait l'être. Cependant, elle a le mérite de procéder à une évaluation à partir de la rationalité axiologique même des acteurs. En reprenant les normes évaluatives subjectives qu'ils ont appliqué au cours de la procédure de sélection

(lesquelles se prêtent également à une analyse), l'évaluateur se garde ainsi d'appliquer ses conceptions normatives d'évaluation. Ensuite l'examen qualitatif des projets consistant à déterminer si les critères sont toujours vérifiés dans leur réalisation n'appelle en principe aucun jugement de valeur si ces critères sont objectifs conformément à ce qu'impose l'autorité de gestion et préconise de l'UE. De même, un examen de la logique d'intervention, bien qu'elle implique une analyse fine des normes, ne fait aucunement l'objet d'un jugement de valeur comme nous l'avons vu précédemment²⁵.

L'intérêt pratique de cette méthode est de pouvoir recourir à l'analyse formelle en s'appuyant sur les conceptions utilitaristes des acteurs nécessairement mobilisées pour juger de la performance d'une politique. Elle n'enfreint pas la règle de neutralité axiologique à laquelle, à l'instar des chercheurs en sciences sociales, devraient s'astreindre de leur mieux les évaluateurs. On reconnaîtra en cela l'inscription de la présente démarche évaluative dans le paradigme constructiviste des sciences sociales, inspirée notamment par l'approche de Raymond Boudon.

Pour mener à bien cette évaluation, l'investigation théorique à laquelle on se livrera dans cette sous-partie méthodologique implique au préalable une certaine abstraction théorique avec laquelle il est difficile de couper. Sur le plan formel, on privilégiera autant que faire se peut l'expression verbale au langage mathématique néanmoins quelques mises en équations de certains termes à partir desquels nous construirons nos indicateurs.

Remarque : Par convention autant que par facilité d'interprétation, tous les indicateurs synthétiques construits à la suite permettent d'obtenir un indice compris entre 0 et 1 et donc s'exprimer en % en multipliant par 100.

Mesurer l'efficacité de la SDL

Il revient à l'évaluateur de proposer une pondération et des cibles d'après la méthodologie qui lui semble le mieux convenir. En effet, aucun document ne permet de fournir une pondération formelle et des valeurs cibles à atteindre par objectifs opérationnel par la réalisation de projets. Cela est prévisible pour toute démarche ascendante compte-tenu que les actions ne sont pas programmées à l'avance. Rien ne peut garantir dans ce cas que tous les acteurs locaux soient intéressés pour porter individuellement un projet de sorte à ce que chaque objectif opérationnel soit accompli.

Contrairement à l'évaluation de la gestion et de la gouvernance, il ne s'agit pas d'évaluer l'efficacité de la mise en œuvre du programme LEADER par le GAL sur la capacité de celui-ci à inciter les acteurs à porter des projets. **On fait, au contraire, le postulat qu'il n'est pas possible d'évaluer l'efficacité de la stratégie à partir d'actions non déjà programmées. Par conséquent, l'évaluation de l'efficacité de la stratégie ne dépendra que des indices des projets programmés.**

Pour limiter l'arbitraire et rester fidèle au mieux aux critères hiérarchiques des contributions que peuvent apporter les projets à la stratégie du GAL, on appliquera simplement la pondération budgétaire issue des arbitrages financiers opérés par le GAL. Ce poids budgétaire correspond à la proportion de subvention accordé par le GAL par rapport au montant total attribuable au financement des opérations pour mettre en œuvre sa stratégie.

Remarque : compte-tenu que la subvention FEADER est accordée en complément d'autres aides publiques, la somme de FEADER peut être inférieure à la subvention éligible si les autres aides publiques dépassent le montant nécessaire pour appeler la subvention maximale FEADER. Ce surplus qui diminue la part de FEADER mobilisé, appelé « *top-up* » introduit une distorsion de l'indice d'utilité contributive considérée à partir du budget du GAL. Il en va de même lorsqu'il existe un plafond de dépenses éligibles limitant les subventions. Afin d'assurer le financement des projets, les GAL attribuent en règle générale le maximum de fonds possibles aux projets qu'ils programment pour limiter au maximum l'effort financier du porteur de projet (la part d'autofinancement). Dès lors il peut

²⁵ Insérer ici la page de la partie à laquelle il est fait référence.

apparaître préférable, de prendre pour référence de pondération d'indice d'utilité contributive à la stratégie non pas le poids budgétaire mais le poids financier du projet. On peut donc, dans ce cas de figure, recourir à une variante financière des indicateurs de performance stratégique en substituant au poids budgétaire du projet son poids financier qui correspond au montant au rapport du coût total du projet sur la somme de celui de tous les projets.

On fait donc l'hypothèse utilitariste sur la rationalité collective qu'il est cohérent et pertinent pour le GAL d'allouer des fonds à un projet en proportion de sa contribution attendue à la réalisation de ses objectifs stratégiques. Nous pourrions aussi considérer que le taux d'approbation par les membres du comité de programmation puisse constituer un indice de l'utilité contributive des projets à la SLD. Mais étant donné que durant cette programmation, tous les projets présentés en comité de programmation ont été adoptés et, ce, à l'unanimité, nous n'intégrerons pas ce paramètre dans nos indicateurs gagnant en simplicité formelle.

Partant de cette hypothèse, on propose, par conséquent, de construire l'indicateur synthétique d'efficacité E_f de la stratégie S du GAL se formulant ainsi :

- comme la somme pondérée des utilités U des n projets dont un indice peut être la notation renseignée dans les grilles de sélection des projets par le CoProg
- à partir de la fonction de pondération P se déduisant des fonctions budgétaires d'allocation par projet $B(x)$ et du budget total B_T alloué par le GAL au financement des opérations.

L'utilité est définie à travers les normes définies par le GAL pour sélectionner les projets et quantifiée à travers leur notation d'après les critères objectifs établis dans les grilles de sélection.

Remarque : Seuls les projets contribuant directement aux objectifs stratégiques au titre des fiches-actions allant de 1 à 6²⁶ font l'objet d'une notation variable. Les opérations relatives au fonctionnement (animation et ingénierie du GAL) n'étant soumis à aucun critère de sélection mais contribuant à l'efficacité globale de la stratégie seront affectées par défaut d'une note constante égale à 1.

Construction de l'indicateur synthétique d'efficacité à partir des indices de l'utilité contributive à la stratégie du GAL fournis par la notation évaluative et le poids budgétaire des projets.

Soient :

_ x (tel que $x \in \mathbb{N} ; x \rightarrow (1, n)$) : variable de référence du projet

_ n (tel que $x \in \mathbb{N}$) : nombre total de projets programmés

_ $B(x)$: la subvention accordée au projet x

_ B_T : le budget total alloué par le GAL au financement des projets

_ $N(x)$: la note d'évaluation du projet x

_ $N_{max}(x)$ la valeur du barème d'évaluation du projet x

$$E_f(S) = \sum_n^1 P(x) U(x)$$

Avec les fonctions de pondération et d'utilité contributive des projets x :

$$P(x) = \frac{B(x)}{B_T} \text{ et } U(x) = \frac{N(x)}{N_{max}(x)}$$

$$\Leftrightarrow E_f(S) = \sum_n^1 \frac{B(x)}{B_T} \times \frac{N(x)}{N_{max}(x)}$$

Cet indicateur est construit afin d'évaluer l'ensemble du programme en procédant par sommation des valeurs relatives à chaque projet. Par conséquent, il est possible par cette méthode de déduire *in abstracto* un indice $E_f(x)$ d'efficacité de

²⁶ Les fiches 7 et 8, liées à l'OS n°3, ayant été retirées de la stratégie par avenant de la Convention tandis que les fiches 9 et 10 sont liées aux activités de gestion et d'animation du dispositif.

chaque projet même si cela n'a aucun sens sans être rapporté à la stratégie et n'a qu'une utilité instrumentale : permettre la construction même de la fonction d'efficacité stratégique.

Il en va pas de même de sa contribution à l'efficacité de la stratégie puisqu'elle résulte de l'action combinée des projets. Dans la mesure où la cohérence interne de la stratégie peut impliquer la conception d'objectifs opérationnels complémentaires (dont on attend de leur réalisation des effets synergiques), la valeur du tout dépasse la somme de la valeur ajoutée individuelle de chaque programme. Néanmoins, sa formulation peut présenter un intérêt analytique en mettant en évidence le poids de chaque variable. On peut estimer que la valeur de l'indice de contribution individuelle de chaque projet C_x à l'efficacité de la stratégie $E_f(S)$ est une fraction de celle-ci, telle que :

$$C_x (E_f(S)) = \frac{E_f(x)}{\sum_n^1 E_f(x)} = \frac{P(x)U(x)}{\sum_n^1 P(x)U(x)}$$

En mettant ainsi en rapport entre elles les utilités des projets et donc leurs poids respectifs tout comme l'étaient déjà les poids budgétaires, on peut désormais décomposer et mettre en rapport chaque variable explicative pour chaque projet contribuant à l'efficacité de la stratégie. Ainsi il est possible de montrer par exemple s'il y a une proportion entre le budget alloué à un projet et sa notation.

Mesurer l'efficience de la SDL

La performance de la stratégie du GAL au terme des actions réalisées peut aussi s'apprécier en termes d'efficience ce qui supposait d'abord d'en apprécier l'efficacité.

On peut à présent dériver de cet indicateur de performance un autre relatif à l'efficience. On peut construire cet indicateur d'efficience en se rapportant au coût total des opérations qu'a permis de financer le budget du GAL pour le niveau d'efficacité obtenu. C'est-à-dire que l'on estimera que plus le montant des opérations programmées est élevé au regard du budget alloué par le GAL à celui-ci, plus la mise en œuvre de la stratégie est considérée comme efficiente. En tant que rapport entre les valeurs des moyens engagés et des résultats obtenus, notre formulation de l'efficience devra se baser sur des valeurs théoriques pour qu'il renvoie, tout comme l'indicateur d'efficacité, à un taux idéal d'efficience égal à 1 lorsque le taux de subvention par le GAL est minimal.

En prenant implicitement pour valeur-cible de taux de subvention minimal 0, l'indicateur d'efficience tel qu'ici formulé ne pourra jamais atteindre 1 mais seulement tendre vers 1. Des valeurs-cibles plus réalistes de taux de subvention peuvent être retenues et feraient augmenter l'indice. La détermination d'un tel taux ne saurait être objective et équivaldrait à définir une valeur cible de taux d'efficience. Aucune cible n'ayant été préalablement définie par le CoProg, nous nous abstenons de proposer de manière arbitraire une cible. On peut néanmoins, sur la base de considérations purement techniques, déterminer une valeur cible d'efficience égale ou supérieure à 1 à partir, non pas du taux minimal de subvention mais de son taux maximal qui fait apparaître la part incompressible de financement nécessairement à la charge des cofinanceurs.

Cet indicateur d'efficience ne rendra pas tant compte de la capacité d'auto-financement que de l'effet de levier financier à l'œuvre en permettant de mobiliser d'autres sources de financement et de procéder à des investissements plus conséquents qui autrement n'auraient probablement pas été réalisés. Cet indicateur permettra donc en partie de révéler de manière contrefactuelle la valeur ajoutée du programme mais pas de la mesurer (sauf si l'évaluation d'autres programmes de développement rural disposait d'un même indicateur offrant une comparaison possible).

Remarque : La subvention du FEADER vient compléter le montant d'aide publique totale lorsque toutes les autres subventions ont été versées. Par conséquent, le taux de financement LEADER par rapport au montant total investi peut être systématiquement connu au moment de la programmation du projet, se trouvant renseigné dans son plan de financement.

Construction de l'indicateur synthétique d'efficacité à partir de la fonction d'efficacité de la stratégie du GAL et du montant total des opérations financées dans le cadre du programme LEADER

Il se formule comme :

- soit le produit de l'indice d'efficacité de la stratégie du taux de financement FEADER par rapport au total des coûts directement liés à la réalisation des opérations programmées ;
- soit la somme pondérée des indices d'efficacité de chaque projet programmé.

Soient :

I_x : le montant investi pour réaliser le projet x (son coût total) ;

I_T : le montant total investi pour réaliser l'ensemble de toutes les opérations programmées (leur coût total).

Puisque la subvention FEADER est plafonnée au maximum à 80% du coût total des opérations, les dépenses éligibles sont nécessairement inférieures à ce taux. Au lieu d'appliquer un taux au montant de subvention, dont la mise en œuvre est très complexe, on peut dans le contexte de notre évaluation appliquer, par simplicité, un taux de 80% au montant fixe du coût total du financement des opérations. Il suffit alors d'appliquer ce taux à la valeur de la constante financière I_T apparaissant au dénominateur.

De même, cet indicateur est construit afin d'évaluer l'ensemble du programme en procédant par sommation des valeurs indiquant l'efficacité $E_{ff}(x)$ de chaque projet. Par conséquent, il est possible par cette méthode de revenir aisément sur l'efficacité individuelle de chaque projet.

On pourra ainsi à l'issue d'une analyse des données, percevoir d'éventuelles récurrences stylistiques ouvrant la voie à une interprétation possiblement qualitative des projets en créant des idéaux-types à partir de leur indice d'efficacité et d'efficacité.

Compte-tenu de la construction de nos indicateurs, on peut d'ores et déjà signaler que plus le montant des opérations de fonctionnement du GAL sera élevé plus l'indice d'efficacité tendra à augmenter. A l'inverse, bien que l'efficacité soit un facteur d'efficacité, le montant des opérations de fonctionnement peut contribuer à diminuer celui d'efficacité s'il est relativement élevé par rapport au montant total de l'ensemble des opérations.

Pour faciliter l'interprétation de cet indicateur, on pourrait simuler l'indice que l'on obtiendrait pour chacun des taux minima de subvention possible dont la valeur varierait entre 0 et le taux plafond autorisé. Puisque l'assiette éligible de dépenses pouvant être subventionnées ne couvre pas nécessairement en totalité le coût total d'une opération, il y a lieu de déterminer cette assiette pour chaque projet en plus de son montant maximal, ce qui revient à intégrer dans cet indicateur le montant de subvention attribuable par le GAL pour chaque projet.

Il apparaît alors commode pour appliquer un taux de subvention minimal de redéfinir la constante budgétaire à partir du montant de dépenses éligibles à chaque projet. Dans l'hypothèse où le GAL accorderait systématiquement pour chaque opération la subvention maximale et que l'efficacité serait maximale et donc égale à 1, alors l'efficacité serait aussi égale à 1. Or la subvention FEADER est attribuée en complément des autres cofinancements qui peuvent dépasser le seuil nécessaire pour appeler le maximum de FEADER (existence de « top-up »).

$$E_{ff}(S) = E_f(S) \frac{I_T - B(S)}{80\% I_T}$$

De même, l'efficacité de la stratégie se compose comme une somme pondérée :

$$\begin{cases} E_{ff}(S) = \sum_n^1 E_{ff}(x) \\ E_{ff}(x) = E_f(x) \frac{I_x - B(x)}{80\% I_x} \end{cases}$$

$$\rightarrow E_{ff}(S) = \sum_n^1 E_f(x) \frac{I_T - B(x)}{80\% I_T}$$

Puisque ce montant - qui ne peut pas être prédéfini dans les fiches-actions car les co-financements dépendent étroitement de la définition du projet – peut être inférieur au plafond retenu de 80%, l'indice d'efficacité pourrait être supérieur à 100% si la moyenne pondérée de subvention est inférieure à 20%. Une telle simulation nécessite cependant de renseigner un grand nombre de données sans le tableau d'évaluation.

Evaluer la performance opérationnelle du GAL à partir de sa performance stratégique

L'indicateur d'efficacité peut être mis en œuvre pour évaluer *ex ante* ou *ex post* l'efficacité. L'indicateur d'efficacité opérationnelle prend en compte les deux. On prendra soin de préciser l'état de la stratégie évaluée pour construire et mettre en œuvre cet indicateur et celui d'efficacité qui en découle.

De même que l'efficacité nous renseigne sur la valeur ajoutée des opérations réalisées, l'indicateur d'efficacité peut servir à évaluer, outre la performance stratégique du GAL, sa performance opérationnelle. En effet, en procédant à un contrôle *ex post* de la stratégie - lequel consiste à vérifier la conformité et réévaluer les projets réalisés en reprenant les mêmes critères que lors de la sélection - on peut comparer l'efficacité réelle à l'efficacité attendue des projets et de la stratégie. La stratégie de développement local n'entre donc pas dans le champ d'évaluation de ces indicateurs. Si l'on considère que la performance de la gestion et la gouvernance peut s'observer dans la capacité à élaborer et mener à bien une stratégie, alors on peut disposer d'indicateurs synthétiques de performance opérationnelle.

Ces indicateurs nous permettent d'évaluer quantitativement la performance du GAL d'un point de vue technique, relativement à la mise en œuvre opérationnelle de la stratégie pour accomplir ses objectifs. Certes, mais sa capacité organisationnelle ne s'arrête pas à une dimension seulement technique. Elle intègre une dimension politique puisque pour que les décisions soient suivies d'effet, le processus décisionnel du GAL et sa gouvernance (bonne distribution des rôles, responsabilités, pouvoirs et compétences) doivent être performants. La qualité de l'ingénierie relative à la gestion de projet, qui fait l'efficacité technique du GAL, et son coût de fonctionnement sont tributaires de son système politique : il n'y a de bonne gestion sans bonne gouvernance.

En somme, c'est la qualité de l'institution du GAL en tant qu'ensemble de dispositions régulant son organisation et son fonctionnement qui se trouve globalement évaluée en termes d'efficacité et d'efficacité à travers la mise à l'épreuve de sa capacité à élaborer et réaliser sa stratégie dans un cadre institutionnel contraignant.

A cette fin, on prendra donc soin de bien distinguer :

- la stratégie réalisée, c'est à dire telle qu'a été mise en œuvre pour tenir compte de ses résultats réels,
- la stratégie programmée, c'est-à-dire telle, celle qui a été envisagée, afin d'offrir une comparaison avec les résultats attendus de sa mise en œuvre conforme.

Pour disposer des indicateurs d'efficacité des stratégies réalisées et programmée, il faut nécessairement procéder respectivement à ses évaluations *ex ante* et *ex post*.

Si les actions programmées sont conformes à la stratégie, les évaluations *ex ante* et *ex post* d'efficacité sont identiques, il en ira alors de même de leurs indicateurs et leur rapport sera égal à 1. L'efficacité opérationnelle ne permet pas de présumer l'efficacité stratégique du GAL, elle en est seulement un facteur de succès. Par exemple, elle peut même être supérieure à 1 (donc très forte) si la plupart des projets réalisés évalués *ex post* remplissent des critères qui lors de leur sélection (évaluation *ex ante*) n'étaient pas remplis ou encore si tout simplement l'efficacité réelle est supérieure à l'efficacité virtuelle de la stratégie.

Pour autant, malgré un gain d'efficacité, la contribution des projets à la stratégie peut demeurer modeste par rapport aux objectifs de la stratégie si lors de la programmation des actions, l'efficacité de la stratégie envisagée était faible. Autrement dit, ces gains imputables à la performance opérationnelle ne suffisent pas nécessairement à compenser le manque d'efficacité stratégique.

Pour rappel : Dans la mesure où le taux de financement LEADER sur le montant total investi ne peut pas être systématiquement connu au moment de la programmation, il n'est pas censé varier. Par conséquent l'efficacité opérationnelle ne procède pas d'une comparaison d'indicateurs budgétaire *ex ante* et *ex post*, mais seulement des variations d'efficacité. La variable budgétaire est une donnée essentielle mais non dynamique : elle ne fait pas l'objet d'une comparaison d'états.

L'efficacité opérationnelle traduit, à variable budgétaire constante, l'écart relatif d'efficacité imputable à la variation d'efficacité de la stratégie évaluée *ex ante* et *ex post*.

L'efficacité *ex ante* de la stratégie attendue nous permet de déduire l'efficacité virtuelle de la stratégie si la programmation avait été réalisée conformément à celle qui avait été prévue. Symétriquement à l'efficacité opérationnelle, l'efficacité opérationnelle se définit comme la contribution de la qualité de la gestion et de la gouvernance à l'efficacité du programme. Elle est fonction de l'efficacité opérationnelle et donc de l'efficacité des stratégies réalisées et programmées.

Les indicateurs d'efficacité et d'efficacité opérationnelle se formulent de manière analogue à partir de leurs indices respectifs de la stratégie réalisée par rapport à la stratégie réalisée, soient respectivement comme les rapports d'efficacité réelle sur l'efficacité virtuelle et d'efficacité réelle sur l'efficacité virtuelle de la stratégie.

Construction d'un indicateur d'efficacité opérationnelle

Soient :

$E_f(S_{réal.})$: l'efficacité de la stratégie réalisée, évaluée *ex post* ;

$E_f(S_{prog.})$: l'efficacité supposée de la stratégie à partir des actions programmées évaluée *ex ante* lors de leur sélection.

$$E_f(G) = \frac{E_f(S_{réal.})}{E_f(S_{prog.})}$$

Puisqu'il est possible de dériver un indicateur d'efficacité à partir d'un indicateur d'efficacité et que cet indicateur d'efficacité opérationnelle se compose exclusivement d'indicateurs d'efficacité combinés, il est possible à nouveau de construire un indicateur d'efficacité renseignant la performance opérationnelle.

Construction d'un indicateur d'efficience opérationnelle

Soient :

$E_{ff}^{réelle}(S)$: l'efficience réelle de la stratégie est l'efficience observable à l'issue de sa mise en œuvre compte tenu de son efficacité réelle.

$E_{ff}^{virt.}(S)$: l'efficience virtuelle correspond à l'efficience de la stratégie si *ex post* l'efficacité de la stratégie était identique à celle évaluée *ex ante*.

Remarque : Cet indicateur est construit afin d'évaluer l'ensemble du programme en combinant des indicateurs d'efficacité et d'efficience de la stratégie programmée et de la stratégie réalisée de chaque projet. Par conséquent, il n'est pas possible par cette méthode de revenir sur l'efficience opérationnelle pour chaque projet pris individuellement. D'ailleurs, même si cela était possible, la démarche n'aurait aucun intérêt heuristique puisque la performance opérationnelle d'une part s'apprécie sur l'ensemble des projets et d'autre part, elle découle d'une qualité des acteurs

qui ne varie pas d'un projet à l'autre mais à la rigueur dans le temps. Des effets de composition du comité de programmation du GAL ou de l'équipe technique qui exécute les décisions sur la performance ne seraient perceptibles qu'à condition que des changements se traduisent par des ruptures significatives. Or, malgré un turn-over partiel, une certaine stabilité est observée au-delà même de la période de programmation considérée. Par conséquent, seules des méthodes qualitatives pourraient révéler un potentiel effet de composition de la gouvernance sur la performance.

$$E_{ff}(G) = \frac{E_{ff}^{réelle}(S)}{E_{ff}^{virt.}(S)}$$

Avec :

$$\begin{cases} E_{ff}^{réelle}(G) = E_f(S_{réal.}) \frac{I_T - B(S_{réal.})}{80\% I_T} \\ E_{ff}^{virt.}(G) = E_f(S_{prog.}) \frac{I_T - B(S_{prog.})}{80\% I_T} \end{cases}$$

En transformant les écritures, on obtient :

$$E_{ff}(G) = \frac{E_f(S_{réal.}) \frac{I_T - B(S_{réal.})}{80\% I_T}}{E_f(S_{prog.}) \frac{I_T - B(S_{prog.})}{80\% I_T}}$$

$$\Leftrightarrow E_{ff}(G) = \frac{E_f(S_{réal.})[I_T - B(S_{réal.})]}{E_f(S_{prog.})[I_T - B(S_{prog.})]}$$

Evaluer la valeur ajoutée de la mise en œuvre locale du programme LEADER

L'évaluation problématique de la valeur ajoutée par l'approche contrefactuelle

On présentera les opportunités et limites des approches recommandées par le service d'évaluation des programmes de développement de la Commission pour procéder à la présente évaluation. Sont préconisées des approches contrefactuelles et qualitatives en se bornant pour ces dernières à citer des exemples devant révéler une possible valeur ajoutée.

Evaluer au préalable des mécanisme de mise en œuvre de la méthode LEADER

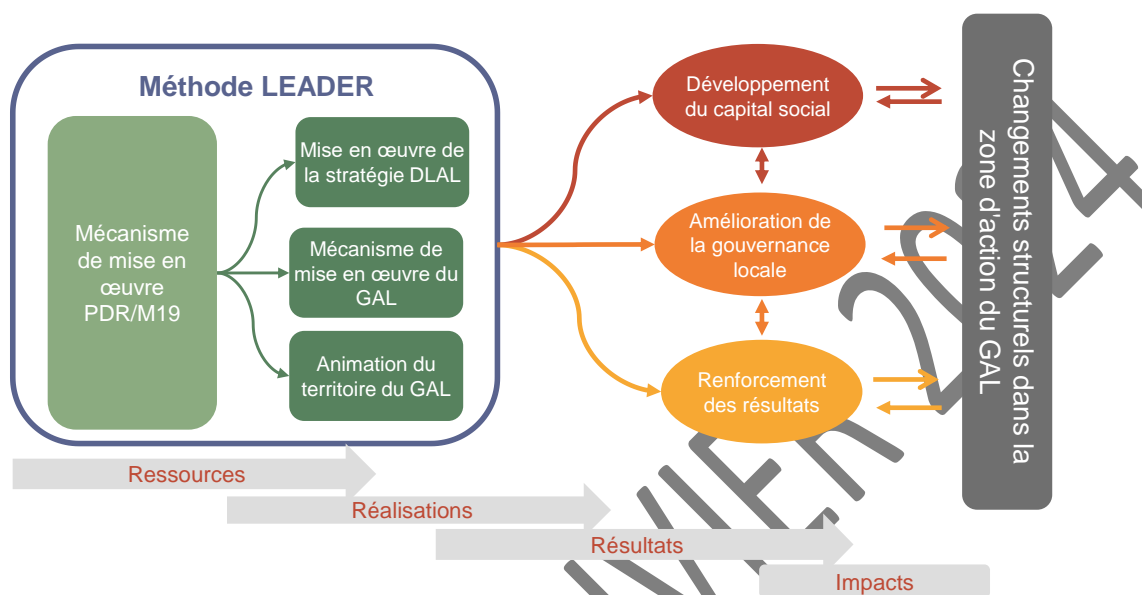
L'évaluation de la valeur ajoutée de la stratégie réalisée porte sur les résultats rendus possibles seulement grâce à LEADER dans son contexte.

Comme toute démarche de mesure de la valeur ajoutée, elle découle, par définition, d'un jugement de valeur. La portée démonstrative est donc conditionnée à l'acuité d'observation de l'environnement dont doit faire preuve l'évaluateur, tandis que son appréciation est nécessairement conditionnée par sa représentation subjective du monde, à un cadre cognitif associé à un système de valeur, lesquels sont socialement conditionnés.

Pour cette raison, la légitimité de cette démarche est relative puisqu'elle dépend, outre sa rigueur, de sa fidélité à la vision légitime du monde telle qu'elle apparaît au public auquel est destinée la restitution de son évaluation. En l'occurrence, cette vision légitime est travaillée fortement par la traduction paradigmatique des concepteurs de la démarche LEADER en une théorie du changement. Sa conception, dans sa genèse à laquelle elle reste fidèle, est celle d'un cercle restreint de haut-

fonctionnaires européens. Elle bénéficie donc, en plus d'une légitimité fondée sur la représentation politique à travers sa reprise et mise en politique publique par le Parlement européen, d'une légitimité fondée sur l'expertise technique de ces hauts-fonctionnaires européens quant à la bonne gouvernance et au développement rural.

..... DLAL: valeur ajoutée



« Corrélations entre le mécanisme de mise en œuvre, les activités des GAL et la valeur ajoutée » ; Source : Helpdesk Évaluation européen pour le développement rural, 2017.

D'après le guide méthodologique d'évaluation du programme LEADER proposé par la CE : « La valeur ajoutée de l'approche LEADER/DLAL renvoie aux avantages obtenus du fait de l'application correcte de la méthode LEADER, par rapport aux avantages qui auraient été obtenus si ladite méthode n'avait pas été appliquée (voir le glossaire, annexe 1). La valeur ajoutée de l'approche LEADER/DLAL se traduit par:

- o un développement du capital social, pris dans le sens d'un concept multidimensionnel comprenant des éléments d'organisations sociales tels que les réseaux, les normes et la confiance sociale, autant d'éléments favorisant la coordination et la coopération dans l'intérêt mutuel (voir le glossaire, annexe 1);
- o une amélioration de la gouvernance, laquelle comprend les institutions, les processus et les mécanismes à travers lesquels les acteurs publics, économiques et de la société civile expriment leurs intérêts, exercent leurs droits juridiques, remplissent leurs obligations et règlent leurs différends afin de gérer les affaires publiques à tous les niveaux et de manière collaborative;
- o un renforcement des résultats et des impacts de la mise en œuvre du programme/de la stratégie, par rapport à une mise en œuvre ne bénéficiant pas de la méthode LEADER. »

Faire l'évaluation de la valeur ajoutée suppose une double évaluation car, pour évaluer la performance de la mise en œuvre de la démarche LEADER, il faut évaluer préalablement la conformité de la

conception du GAL et des procédures de mise en œuvre de l'approche LEADER telle que prescrite, c'est-à-dire sa conformité au cadre institutionnel. L'on présume donc qu'il y a une valeur ajoutée intrinsèque à l'approche DLAL qui est générée mécaniquement par la mise en œuvre du dispositif en termes de capital social, d'amélioration de la gouvernance et de renforcement des résultats par rapport à l'application d'une démarche classique de mise en œuvre d'un PDR.

Selon cette hypothèse, la qualité de la stratégie du GAL dépend de la performance opérationnelle du GAL qui dépend elle-même partiellement de la conformité à la méthode du GAL eu égard à ses effets sur sa gouvernance et son capital social. Elle pose un défi méthodologique majeur : comment dès lors dissocier la valeur ajoutée produite par l'approche LEADER de la valeur ajoutée qui résulte de la pertinence et de la cohérence (la performance en somme) stratégique du GAL ? Autrement dit, comment prouver que les effets de la stratégie réalisée résultent plutôt de la conformité à la méthode ou de la stratégie envisagée (surtout si celle-ci a pu évoluer) ? Faut-il renoncer à les évaluer séparément ?

De même s'agissant du capital social : si son principal effet attendu est de « favoriser la coordination et la coopération dans l'intérêt mutuel », ne contribue-t-il pas à l'amélioration de la gouvernance et au renforcement des résultats ? Ces catégories d'analyse proposées par la Commission offrent ensemble une grille qualitative d'appréciation mais pouvant être interprétées individuellement tout autant comme des facteurs explicatifs que des résultats à évaluer, il est préférable de tenir compte de leur interdépendance en évaluant la valeur ajoutée de manière globale.

Cet effet combiné que peut produire le cadre institutionnel de LEADER avec ses mécanismes contribuant à la capitalisation sociale, l'amélioration de la gouvernance et le renforcement des résultats peut s'observer directement dans le surcroît de performance du GAL dans la mise en œuvre de sa stratégie. S'agissant des indicateurs visant à évaluer la capacité des acteurs à élaborer et mettre en œuvre une politique qui réponde à leurs objectifs. Deux indicateurs de performance (d'efficacité et d'efficience) opérationnelle seront présentés ultérieurement.

L'opportunité du recours aux méthodes qualitatives pour évaluer la valeur ajoutée de la démarche LEADER

Pour être rigoureuse, l'évaluation de la valeur ajoutée doit s'appuyer sur une étude contrefactuelle quantitative de valeur : son application procède par la mesure d'un écart statistique virtuel de cette valeur qui suppose des données pertinentes, fiables et abondantes.

Les variables pertinentes s'inscrivent dans un système de régulation impliquant des synergies et des rétroactions certaines car propres aux systèmes sociaux mais peu manifestes et difficilement démontrables. Il est, dans un tel contexte socio-économique et institutionnel, trop complexe sinon impossible de préciser les relations causales d'interdépendance, leur sensibilité aux variations induites par une action programmée pour en démontrer la valeur ajoutée.

Ceci étant, appréhender la valeur ajoutée ne peut se faire qu'en procédant à une étude contrefactuelle non quantitative comme l'avait soulignée la guidance européenne d'évaluation (Lignes directrices, 2017). Or une démarche qualitative repose sur l'interprétation des résultats d'une observation du réel. Une approche contrefactuelle suppose d'analyser un écart imaginaire, car ce qui est donné à observer en comparaison est une fiction dont l'évaluateur doit justifier la pertinence et la cohérence par des arguments inductifs.

Définition : Fiabilité

Il s'agit de la qualité de la collecte des données d'évaluation lorsque le protocole utilisé permet d'obtenir des informations similaires lors d'observations répétées dans des conditions identiques. La fiabilité dépend du respect des règles d'échantillonnage, des outils utilisés pour la collecte et de l'enregistrement des informations quantitatives et qualitatives.

Comme précédemment énoncé, l'évaluation de la valeur ajoutée conjointe à la démarche LEADER et à la stratégie du GAL implique préalablement un contrôle de conformité. Ce dernier peut s'effectuer tout au long de la programmation, de la constitution du GAL jusqu'à la réalisation du dernier projet programmé. Il prend pour référence le cadre normatif institutionnel de LEADER. Cependant, il doit aller au-delà puisque l'AG et l'OP procédant à ce contrôle formel au cours du conventionnement et de l'instruction des dossiers. Dès lors, il fait appel à une appréciation laissée à la subjectivité de l'évaluateur à qui il revient d'établir dans quelle mesure :

- la démarche suivie est fidèle aux principes de l'approche LEADER
- l'approche LEADER renforce les résultats par rapport à d'autres approches

Si la démarche suivie n'est pas fidèle à l'approche LEADER alors il est impossible de mesurer la contribution de cette approche au renforcement des résultats. Le choix de l'indice retenu (ce qui est valorisé) est donc crucial. Il doit être justifié sans ambiguïté axiologique en répondant clairement à la problématique : Qu'est-ce qui constitue la valeur ajoutée d'un programme de développement rural ? Qu'est-ce que l'on valorise concrètement à travers cet indicateur et pour quelles raisons ? Il apparaît que les fondamentaux de LEADER servent de référentiel d'évaluation de la valeur ajoutée, c'est-à-dire que les actions sont valorisées à l'aune de ceux-ci. D'où un déplacement de l'évaluation de la valeur ajoutée à un contrôle qualitatif du respect de ceux-ci.

L'évaluation repose sur une approche inductive qui pêche par sa subjectivité. Elle consiste en une analyse argumentée rationnellement à partir d'observations dépendant des choix d'investigation de l'évaluateur et de ses propres hypothèses. Elle n'est pas propice à une administration procédurale de la preuve basée sur une logique préalablement formalisée autorisant l'inférence déductive. Il convient donc à l'évaluateur de reconnaître ses propres jugements de valeurs et de les expliciter plutôt que de dissimuler son arbitraire par allusion à des références abstraites, difficilement discutables.

Assumer une position ne signifie pas adopter une attitude engagée en vertu d'un principe éthique mais plutôt d'adopter une position en considération d'autres options éclairées au maximum par des points de vue intérieurs ou extérieurs au GAL. Par conséquent, il peut être souhaitable de recourir à des techniques d'enquêtes participatives actives ou passives. Sans doute, les entretiens et notamment le focus group constituent des techniques appropriées pour restituer des données qualitatives de terrain. Ils permettent de collecter une grande variété d'appréciation et d'arguments tangibles qu'il convient ensuite d'analyser en tenant compte des dispositions des acteurs.

Les enquêtes documentaires à partir de l'étude d'autres terrains sont mobilisables, présentant l'avantage d'offrir des points de comparaison ou de correspondance nouveaux et des grilles d'analyse alternatives. Elles permettent de procéder à une méta-analyse, enrichissant l'évaluation par l'apport d'autres données d'évaluation ou d'études territoriales concernant son périmètre. Ces nouvelles données sont, en effet, exploitées afin d'étayer ou ouvrir certaines hypothèses explicatives mais aussi et surtout évaluer la fiabilité des données internes par conformité ou congruence.

L'étude qualitative de documents internes est évidemment une source de données inestimable, notamment pour évaluer la valeur ajoutée de LEADER et les performances (institutionnelle et stratégique) du GAL. Dans le cadre de cette enquête qualitative, deux études ont été diligentées portant conjointement sur la conformité des mécanismes de mise en œuvre de la SLD avec l'approche LEADER et sur l'évaluation de la valeur ajoutée. Pour cela, deux dispositifs d'enquête complémentaires, présentés en annexes, ont été déployés :

- un entretien collectif semi-directif avec certains membres du GAL ayant participé à la programmation 2014-2022 a été conduit dans le cadre d'un séminaire d'évaluation qui s'est tenu à la MIFE de Louhans-Chateaufort le lundi 3 juillet 2023 à 17h.

- un questionnaire d'enquête en ligne, testé par certains membres du CoProg, a été ensuite adressé à tous les membres du GAL par e-mail tandis que tous les porteurs de projet ont été invités à le renseigner après le versement de leur subvention LEADER.

Les limites exogènes de l'évaluation de la valeur ajoutée liées à la stratégie évaluative

Par ailleurs, il existe un risque, pour l'évaluation *ex post*, d'incohérence méthodologique imputable à la stratégie régionale d'évaluation qui limite la présente démarche évaluative du GAL du Pays de la Bresse bourguignonne concernant la valeur ajoutée. Non seulement l'évaluation de la valeur ajoutée est relativement complexe mais en distinguer les causes ou l'origine, selon qu'elle est imputable à la mise en place de la démarche LEADER ou à la performance du GAL, est très difficile. Les difficultés, ci-dessous expliquées, impliquent de limiter la démarche évaluative *ex post* à la conformité du GAL à la méthode prescrite pour mettre en œuvre la stratégie de DLAL et ne faire valoir ses avantages comparatifs qu'à travers la monstration d'exemples. Toute démonstration est, en effet, impossible en raison même de la stratégie régionale d'évaluation ou, du moins, telle qu'elle a été réalisée.

De la difficulté d'évaluer la valeur ajoutée attribuable à la méthode LEADER et à la performance institutionnelle du GAL

Dans la mesure où il existe une latitude laissée aux acteurs pour mettre en œuvre cette démarche, la manifestation des effets est imputable aux choix des acteurs. Pour saisir ce qui relève de la performance du GAL, il est nécessaire de procéder à démarche comparative d'évaluations des performances obtenues par d'autres GAL comparables de par leur conformité analogue aux prescriptions de mise en œuvre de la démarche. Cela soulève un certain nombre de difficultés méthodologiques puisqu'il est nécessaire de disposer d'informations fiables concernant les autres GAL.

Il faut donc avant toutes choses que ces évaluations soient disponibles et de plus rigoureuses et, dans l'absolu, qu'elles soient menées suivant une même méthode pour permettre des comparaisons pertinentes. A moins d'une coordination de l'évaluation, les GAL ne sont pas en mesure de procéder à une telle démarche comparative... Néanmoins, le Conseil régional était en capacité de le faire. L'évaluation constitue donc un support précieux pour restituer la performance comparée pour peu que sa méthode fût rigoureusement appliquée à cette fin. Force est de constater que la démarche entreprise par la Région ne visait pas cette finalité qui aurait implicitement établi une classification formelle des GAL sur la base de leur performance. Une telle entreprise aurait été risquée puisque la définition aurait été hautement polémique compte-tenu du caractère axiologique inhérent à tout cadre normatif, fût-il évaluatif.

Néanmoins il existe un certain nombre d'informations fiables autorisant cette comparaison. Sans prétendre à une évaluation rigoureuse de la valeur ajoutée de la méthode suivie par le GAL, nous en proposerons tout de même une évaluation qu'il faudra donc accueillir avec la réserve qui s'impose eu égard à l'incomplétude informationnelle et aux limites méthodologiques dont nous venons faire état. Ainsi, lorsque des exemples offriront des comparaisons possibles, nous ne manquerons pas de les présenter à des fins heuristiques en raisonnant à partir d'hypothèses qui se veulent réalistes.

Pour toutes ces raisons invoquées, l'évaluation de la valeur ajoutée procèdera donc d'une enquête qualitative. Puisque le contrôle préalable de conformité à l'évaluation de la valeur ajoutée s'applique essentiellement au respect des principes à partir desquels doit s'institutionnaliser le GAL, il apparaît opportun de mener conjointement l'évaluation de la conformité à la démarche DLAL et de la performance institutionnelle du GAL.

Par ailleurs, l'examen qualitatif de la conformité à la démarche DLAL, s'il est préalable à l'évaluation de la valeur ajoutée, présente l'intérêt d'investiguer les facteurs de succès et d'échec. Le respect des fondamentaux est en effet censé garantir le succès de la SLD. Ceux-ci seront donc opportunément étudiés pour partie au cours de l'évaluation relative aux aspects institutionnels.

Dans la mesure où il s'agit d'une auto-évaluation, l'inclinaison est grande pour l'évaluateur d'endogénéiser les facteurs de succès en attribuant ses causes à la qualité de la démarche mise en œuvre par le GAL, notamment son équipe technique, et, à l'inverse, de rendre exogène les facteurs d'échec en imputant les échecs à des éléments conjoncturels et d'é luder les potentiels dysfonctionnements du GAL en dépit de sa conformité procédurale à la démarche LEADER.

Pour cette raison, nous avons choisi de pousser l'investigation dans le domaine moins visible du spectre des interactions qu'encadre les procédures de mise en œuvre du programme. Nous avons, en effet, pour notre part, prêter attention à la sociologie des acteurs à travers l'étude de leurs trajectoires, dispositions et configurations afin de ne pas écarter ou minimiser les facteurs endogènes. Pour se faire, toutes ces techniques qualitatives seront déployées dans la mesure du possible. Nous avons pu grâce à une investigation qualitative extra-juridique, sociologique, dégager des idéaux-types nous ayant permis de construire par la suite des indicateurs numériques pour évaluer la conformité institutionnelle à la démarche au-delà des obligations légales auxquelles est tenu le GAL. Nous avons pu, en outre, s'agissant plus particulièrement de l'ingénierie à l'œuvre dans la gestion et animation du dispositif à laquelle participe l'évaluateur, nous référer à des catégories issues d'études externes, garantissant une relative indépendance du choix du référentiel.

De la difficulté d'évaluer la valeur ajoutée imputable à la méthode LEADER en termes de renforcement des résultats contribuant au développement rural.

De même, évaluer la valeur quant à l'effet de renforcement des résultats imputable à une application conforme de la méthode suppose de la comparer aux résultats obtenus par d'autres méthodes sur le territoire du GAL... ou un territoire qui partagerait *a minima* des caractéristiques analogues en termes d'atouts, de faiblesses, d'opportunités et de menaces pour son développement.

Il est impossible pour l'heure de mener une telle démarche sur le territoire spécifique au GAL du Pays de la Bresse bourguignonne tandis qu'il n'apparaît pas pertinent de comparer les résultats obtenus sur ce territoire dans le cas où un programme a été mis en œuvre à l'échelle régionale - échelle à laquelle il existe des PDR. En effet, les sous-territoires d'action des GAL d'une Région ne bénéficieront pas des mêmes moyens car l'échelle favorise une intervention plus concentrée contrairement à celle dispersée par construction du programme LEADER. La mise en œuvre est territorialement inégalitaire

Cependant, l'on pourrait envisager une telle étude comparative à l'échelle régionale. Mais là, encore, l'évaluation régionale ne permet pas de situer précisément les origines de la valeur ajoutée (au regard de la contribution aux résultats et d'impact sur le développement rural) générée par les GAL au niveau de leur territoire d'action respectifs. Par conséquent, on se contentera opportunément de mettre en exergue les résultats qui n'auraient pu être obtenus par d'autres modalités d'intervention que celle menées dans le cadre de la mesure LEADER.

Par ailleurs le domaine du développement rural n'est pas strictement défini par rapport à un objectif suffisamment précis pour que celui-ci corresponde à celui poursuivi d'un programme à l'autre. Cela vaut quand bien même les programmes seraient élaborés par les mêmes instances et quand ils partageraient des similitudes institutionnelles pour leur mise en œuvre. Les conceptions du développement territorial ne sont pas figées mais évoluent de manière générale et la définition de cet objectif fait l'objet constant d'un travail politique car elle est aussi hautement axiologique compte-tenus des intérêts et représentation du monde en jeu dans ses périmètre définitionnel et matériel d'intervention.

Enfin, une dernière limite en même temps qu'une opportunité à l'évaluation tient à la spécificité locale de mise en œuvre de la mesure 19 puisque le GAL du Pays de la Bresse bourguignonne bénéficie d'un autre programme qui n'est pas financé par le FEADER ni même un autre fonds européen. Si la démarche de DLAL est reprise à l'identique, les modalités d'intervention divergent quelque peu. Cela permet de comparer la valeur ajoutée de la mise en œuvre de LEADER avec un autre PDR sur le même territoire d'action (contrairement à ce qui a été précédemment dit) mais pas celle imputable au

mécanisme en lui-même qui reste inchangé. De plus, la mise en œuvre parallèle de ces PDR a été programmée en tenant compte de leur différence pour tirer parti au mieux des éventuelles complémentarités. Cela signifie que chacun des PDR aurait sans nul doute été mis en œuvre différemment par le GAL s'il avait été le seul. L'interdépendance programmatique limite la comparaison de la performance absolue de LEADER par rapport à d'autre PDR procédant d'une démarche DLAL.

L'évaluation de la valeur ajoutée est laissée par le cadre institutionnel de LEADER à l'appréciation de l'évaluateur. Dans ce contexte, si la subjectivité était inévitable, il est apparu préférable que la définition des critères de jugement soit partagée par les membres du GAL. En effet, tout processus social de valorisation, étant conceptuellement endogène, suppose que la valeur est déterminée par la représentation qu'en ont les acteurs. Si les critères de jugement évaluatif (normes, préférences) de la valeur sont construits socialement, la détermination de la valeur ajoutée, comme tout processus de valorisation, suppose donc également l'exercice subjectif du jugement de ces acteurs. Dès lors, on peut estimer que l'évaluation, en l'occurrence de la valeur ajoutée de la mise en œuvre du programme LEADER, se donne pour méthode de restituer objectivement et de révéler la valeur que prêtent au programme les acteurs intéressés par sa mise en œuvre. Or la conception de la valeur ajoutée telle qu'elle est conçue par les acteurs en charge d'élaborer et évaluer ce programme, nous est clairement donnée :

« La stratégie DLAL est mise en œuvre par l'adoption d'une méthode spécifique qui, si elle est correctement appliquée, créera de la valeur ajoutée - sous la forme d'un développement du capital social, de l'amélioration de la gouvernance et du renforcement des résultats et impacts de la mise en œuvre du programme ou de la stratégie - par rapport à une mise en œuvre ne s'appuyant pas sur la méthode LEADER »²⁷.

Pour ce faire, nous avons donc repris les éléments du cadre normatif d'évaluation existant et s'assurer que le GAL partage ses normes. En effet, L'Union européenne (UE) a proposé récemment des critères de jugement de la valeur ajoutée à partir des impacts attendus de l'application des prescriptions méthodologiques de mise en œuvre de la méthode LEADER.

²⁷ CE, Direction générale de l'agriculture et du développement rural – Unité C.4 European Evaluation Helpdesk for Rural Development, 2017, *Lignes directrices. Évaluation de la méthode LEADER/DLAL*, p.16

Valeur ajoutée de l'approche LEADER/DLAL

« Le cadre conceptuel proposé par les présentes lignes directrices s'appuie sur les hypothèses ci-dessous.

La valeur ajoutée de l'approche LEADER/DLAL renvoie aux avantages obtenus du fait de l'application correcte de la méthode LEADER, par rapport aux avantages qui auraient été obtenus si ladite méthode n'avait pas été appliquée (voir le glossaire, annexe 1). La valeur ajoutée de l'approche LEADER/DLAL se traduit par :

- un développement du capital social, pris dans le sens d'un concept multidimensionnel comprenant des éléments d'organisations sociales tels que les réseaux, les normes et la confiance sociale, autant d'éléments favorisant la coordination et la coopération dans l'intérêt mutuel (voir le glossaire, annexe 1) ;

- une amélioration de la gouvernance, laquelle comprend les institutions, les processus et les mécanismes à travers lesquels les acteurs publics, économiques et de la société civile expriment leurs intérêts, exercent leurs droits juridiques, remplissent leurs obligations et règlent leurs différends afin de gérer les affaires publiques à tous les niveaux et de manière collaborative ;

- un renforcement des résultats et des impacts de la mise en œuvre du programme/de la stratégie, par rapport à une mise en œuvre ne bénéficiant pas de la méthode LEADER. »

COMMISSION EUROPÉENNE– Direction générale de l'agriculture et du développement rural – Unité C.4 (2017) : «Lignes directrices. Évaluation de la méthode LEADER/DLAL», p .23.

La définition de la valeur ajoutée proposée par le Helpdesk dans ses lignes directrices d'évaluation, peut se prêter à une évaluation par une approche coût-bénéfice à condition que les critères de jugement soient extra-économiques. C'est pourquoi nous nous sommes inspirés de la rédaction d'études évaluatives publiées par la Commission européenne :

- *Evaluation support study of the costs and benefits of the implementation of LEADER*, Written by: EEIG Agrosynergie, Ecorys and Metis (June 2023) [référence de citation : CE, 2023]
Evaluation Support Study on the Impact of Leader on Balanced Territorial Development. Final Report, Written by CCRI, ADE S.A. and OIR (October 2021) [référence de citation : CE, 2021]

Nous avons d'ailleurs reproduit certaines définitions des éléments constitutifs de la valeur ajoutée, issues de la dernière étude évaluative (CE, 2023), car elles se sont distinguées par leur qualité conceptuelle en considération de ses références scientifiques. Ces deux études ont le mérite de d'éprouver la validité de la théorie du changement dans le cadre d'intervention LEADER en vérifiant que l'application correcte de la méthodologie produit bien systématiquement des effets bénéfiques qui lui sont propres.

Telle qu'elle est ici définie, la valeur ajoutée est relativement intangible à travers les mécanismes d'objectivations classiques institutionnels (ex : le marché) sauf à recourir à des méthodes économétriques (méthodes de révélation des préférences par l'observation ou l'expérimentation) peu appropriées pour la présente évaluation compte tenu des coûts nécessaires à leur déploiement.

Sous réserve que l'approche LEADER ait été correctement appliquée par le GAL et partant du postulat que les éléments caractérisant la valeur ajoutée n'ont pu être générés que grâce à LEADER, nous pourrions faire l'économie d'une approche contrefactuelle. Dans ce cas, l'évaluation de la valeur ajoutée ne consistera donc pas à démontrer si LEADER contribue à produire de la valeur ajoutée pour le GAL mais à montrer de quelle manière et dans quelle mesure elle y contribue. Il s'agira donc simplement d'objectiver à travers en présentant des indices de cette valeur ajoutée telle qu'elle peut se manifester dans les études précitées.

La détermination de valeurs à partir d'éléments intangibles ou qu'il est difficile de rendre tangible implique que le jugement ne peut s'exercer de manière objective. Pour rendre compte de la manière dont la valeur ajoutée se manifeste, la représentation qu'en ont les évaluateurs demeure subjective. C'est pourquoi, bien que les critères de jugement découlent des hypothèses de la logique d'intervention LEADER/DLAL, on préférera recourir pour cette évaluation au jugement intersubjectif des acteurs locaux, en plus d'indicateurs factuels, en agréant leurs évaluations personnelles. Autrement dit, à la manière d'un sondage d'opinion, la valeur ajoutée sera principalement évaluée à partir du jugement des acteurs dès lors qu'ils sont en mesure de la percevoir.

Toutefois, il n'est possible d'affirmer que l'opinion des acteurs locaux ne reflète la valeur ajoutée qu'ils percevaient du programme que si ceux-ci s'accordent sur sa définition et ses critères de jugement. Or, ceux proposés par le Helpdesk et repris dans les études évaluatives européenne du programme LEADER 2014-2020 ne sont pas obligatoires. Ils ont une portée normative devant garantir le respect des fondamentaux servant subséquemment de référentiel d'évaluation de la valeur ajoutée, c'est-à-dire que les actions sont valorisées à l'aune de ceux-ci. D'où, d'ailleurs, un déplacement de l'évaluation de la valeur ajoutée vers un contrôle qualitatif du respect de ceux-ci.



Critère de jugement des 3 composantes de la valeur ajoutée du DLAL. Source CE, Guidelines, 2017.

Ces critères ont été présentés aux membres du CoProg présents lors du séminaire d'évaluation du 3 juillet 2023 pour discuter de la pertinence de les retenir pour évaluer la valeur ajoutée du programme. Si presque chacun des critères a donné lieu à des questions et des commentaires (notamment sur le sens de la capacité à gérer des fonds privés-publics), aucun n'a été remis en cause. Après approbation, il fut possible de valider le questionnaire d'enquête qu'ils étaient invités à tester avant d'être adressé aux acteurs du territoire ayant participé à la programmation en tant que porteurs/bénéficiaires ou membres du comité de programmation. Ce questionnaire doit fournir des réponses à un ensemble de questions d'évaluation (QE) portant essentiellement sur la valeur ajoutée mais également sur les mécanismes de mise en œuvre de l'approche LEADER/DLAL pour cerner les facteurs de succès et d'échec. C'est pourquoi il a été demandé aux membres du GAL présents au séminaire :

- si d'après eux ces critères permettent d'apprécier suffisamment la valeur ajoutée de la méthode propre au programme LEADER ;
- s'ils les approuvaient ;

- si certaines questions du questionnaire (qu'ils étaient invités à tester la semaine précédente) permettent de fournir des indices utiles à l'évaluation de la conformité du GAL à la méthode DLAL sur la base de ces critères.

Malgré les relances, peu des membres présents avaient testé le questionnaire. Néanmoins quelques-uns ont pu émettre des critiques et des commentaires utiles à son amélioration dans la perspective d'un envoi ultérieur à une liste de destinataires qui restait encore à préciser. Il n'y a pas eu d'objection à ce qu'il soit diffusé à toutes les personnes identifiées dans le fichier OSIRIS des porteurs de projet pour cette programmation. Cependant, la restriction de cette liste avait été proposée en comité d'évaluation par l'équipe technique, pour ne solliciter que les bénéficiaires en attente de versement.

La construction du questionnaire a été saluée pour sa pertinence et sa cohérence. Cependant, il a été signalé d'une part que la formulation de certaines questions pouvait être abstruse et d'autre part que l'option « Je ne sais pas ou préfère ne pas m'exprimer » comme réponse souvent offerte en alternative au positionnement Oui/Non n'était pas adéquate, voire vexante de l'avis d'un des membres du CoProg.

Compte-tenu que la valeur ajoutée contient 3 éléments dans la définition proposée par la Commission Européenne (helpdesk) et reprise par le GAL, elle est évaluée au prisme de ses 3 dimensions constitutives. La valeur ajoutée pour le territoire est ainsi évaluée qualitativement suivant plusieurs critères de jugement en réponse à une question d'évaluation portant sur une de ses dimensions, en se demandant dans quelle mesure, la mise en œuvre de l'approche LEADER/DLAL :

- contribue à développer le capital social ?
- contribue à l'institutionnalisation d'un système efficace de gouvernance à niveaux multiples ?
- à une dynamique de développement plus vertueuse sur le territoire ?

Les critères de jugements reprennent ceux inclus dans la définition ainsi que ceux employés par la CE pour l'évaluation européenne des coûts et bénéfices du programme, présentée dans le tableau reproduits ci-dessous :

Table 23 - Adding value features of LEADER related to improved governance and social capital

Non-tangible benefits of LDS in terms of improved governance	Improved coordination between different levels of governance
	Improved quality of interactions between relevant institutions
	More involvement/participation of the local population in the design and implementation of LDS
	More involvement/participation of women and young people in the design and implementation of LDS
	Promote involvement of new actors in LEADER, who would not normally apply for EU funding
	LEADER brings the EU closer to citizens
	Improved relations and social trust within the LAGs
	Improved relations among local actors in the LEADER areas
	Improved relations through inter-territorial and transnational cooperation (sub-measure 19.3)

Source: European Union, 2023, *Evaluation support study of the costs and benefits of the implementation of LEADER*, Publications Office of the European Union, p.82

Pour répondre aux QE, le questionnaire comprenant des questions :

- objectives servant à l'agrégation d'informations portant que sur les réalisations dans le cadre de leur projet ou de la mise en œuvre des mécanismes de l'approche LEADER/DLAL
- subjectives invitant les enquêtés à évaluer le programme d'après leur expérience, s'appuyant donc sur leur jugement personnel

Afin de fournir des indices synthétiques, les questions à choix multiple ont été privilégiées car les données qui en résultent se prêtent aisément à leur traitement quantitatif, structurées autour de 2 pôles opposés. Les modalités de réponse ont été construites en intégrant la possibilité pour l'enquêté de s'exprimer en sortant de l'alternative binaire lorsque sa position ne correspond pas options discriminantes, en lui offrant la possibilité soit :

- d'une réponse ouverte, apportant un supplément d'information qualitative
- d'une position non tranchée du type « je ne sais pas ou ne préfère pas m'exprimer » ou « ni l'un ni l'autre »
- d'un positionnement nuancé en graduant sa proximité par rapport aux deux pôles, permettant en outre d'affiner les tendances.

La réponse attendue à certaines questions est non binaire. Afin d'exprimer un avis nuancé d'après une échelle linéaire traduisant la proximité d'une opinion personnelle avec chacune des deux propositions extrêmes définissant le continuum de réponses possibles. Lorsque la question se prêtait ainsi à une évaluation subjective graduelle par l'attribution de points, nous proposons une notation sur une échelle graduelle linéaire allant de 1 à 5 où la valeur 3 constituait la valeur moyenne entre ces *extrema*. La valeur 3 traduit une opinion neutre tandis que 2 et 4 signifient que, sans être absolument en concordance avec les extrêmes, l'opinion penche plutôt vers ce pôle.

Exemple : « Estimez-vous avoir été correctement informé(e) par l'équipe technique du GAL à propos de sa stratégie ? » L'enquêté peut répondre en sélectionnant une valeur parmi les 5 valeurs graduelles : 1 correspondant à « Non, absolument pas » ($Min(i_Q)$) tandis que 5 ($Max(i_Q)$) correspond à « Oui, absolument ».

	1	2	3	4	5	
Non, absolument pas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Oui, absolument

Supposons qu'il y ait eu 20 réponses pour la question de cet exemple. En-deça d'un total de 60 points alors cela indique que l'opinion qui domine notre panel d'enquêtés est qu'ils estiment ne pas avoir été correctement informés car l'indice sera inférieur à la valeur d'indifférence (\bar{i}_Q) égale à 3. S'il va au-delà de 60 alors l'indice i_Q sera supérieur à 3, indique au contraire qu'il ressort de l'opinion dominante des enquêtés qu'ils estiment avoir été bien informés. Enfin s'il est égal à 3 alors il n'est pas possible de dégager un avis tranché.

Ainsi il est possible d'élaborer une réponse synthétique à partir de l'agrégation du suffrage d'opinions données par les enquêtés à une même question. Avec un tel ensemble ordonné de valeurs, il est même possible de dégager une tendance majoritaire traduisant de manière quantitative l'opinion dominante plus finement qu'avec une analyse de données cardinales ne permettant qu'un simple suffrage des opinions.

Nous avons donc construit un indicateur de réponse synthétique à partir des réponses agrégées permettant de discriminer une tendance selon que l'indice i_Q calculé est inférieur, égal ou supérieure à 3 en se rapportant à la valeur moyenne (\bar{i}_Q) de l'ensemble. Il suffit pour cela de calculer un score s en faisant la somme des suffrages divisée par le nombre de réponse N . Notre indicateur, nommé à la suite « indice de réponses agrégées (IRA) » est donc une simple moyenne arithmétique.

Soit i_Q une application de \mathbb{N} dans \mathbb{Q}^+ à partir des variables suivantes :

- _ N le nombre total de réponses à la question Q
- _ n_v le nombre de suffrages pour la valeur v avec $n \in \{\mathbb{N} - [N; +\infty[\}$ et $v \in R = \{1, 2, 3, 4, 5\}$
- _ s le score

Les variables interdépendantes N et s se définissent par rapport à n et v comme suit :

$$\begin{cases} N = \sum_{v=1}^5 n_v = n_1 + n_2 + n_3 + n_4 + n_5 \\ s = 1n_1 + 2n_2 + 3n_3 + 4n_4 + 5n_5 \end{cases}$$

On définit l'indice i_Q de réponses agrégées pour l'indicateur relatif à la question Q tel que :

$$i_Q = \frac{S}{N}$$

avec $i_Q \in [1; 5]$ impliquant que :

$$\begin{cases} \bar{i}_Q = 3 \\ \text{Min}(i_Q) = 1 \\ \text{Max}(i_Q) = 5 \end{cases}$$

Il faut pour cela rapporter le score à la même valeur d'indifférence (\bar{i}_Q), soit 3 (égale à la moyenne de l'ensemble R), tandis que 1 et 5 qui sont respectivement les valeurs minimale ($\text{Min}(i_Q)$) et maximale ($\text{Max}(i_Q)$) de notre indice. Les réponses agrégées s'interprètent à partir de cet indice de la même manière que les réponses individuelles puisque l'indicateur reprend à l'identique leur structure. La seule différence étant qu'il s'agira d'un nombre rationnel positif et non plus d'un entier naturel.

Remarque : Cet indicateur sera d'autant plus fiable que le nombre de réponse et le taux de réponse est élevé. Un indice de fiabilité

de cet indicateur peut être calculé à partir de l'élasticité de ces deux variables.

Plus rarement, lorsque les questions portent sur la recherche de cause explicative, les questions étaient formulées de manière ouverte. Puisque l'on peut s'attendre à ce que le taux de réponse soit faible pour les questions appelant uniquement une réponse ouverte, nous n'avons pas beaucoup recouru à cette modalité. Pour cette même raison la possibilité d'une réponse ouverte n'était souvent proposée que de manière supplétive aux choix optionnels binaires « Oui » / « Non » en renseignant l'option « Autre... »

La stratégie retenue pour l'évaluation de la valeur ajoutée

Le développement du capital social

La définition du capital social retenue pour cette évaluation, reprend celle proposée dans l'étude évaluative des coûts et bénéfices de la mise en œuvre du programme LEADER publiée par la CE (2023). Multidimensionnelle, elle emprunte des éléments à différentes approches conceptuelles développées dans le champ des sciences sociales notamment par Robert Putnam, Pierre Bourdieu et James Coleman, identifiés dans l'extrait suivant²⁸ :

« Various definitions are found in the scientific literature. Below the main approaches and related definitions: Social capital consists of the features of social organisation, such as trust, social norms and networks that can improve the efficiency of society by facilitating coordinated actions » (Putnam et al., 1993, p. 167) . Social capital is the aggregate of the actual or potential resources which are linked to possession of a durable network of institutionalised relationships of mutual acquaintance and recognition, which provide each of its members with the backing of collectively-owned capital, a 'credential' which entitles them to credit [in the economic, social and cultural domain (Bourdieu, 1986, pp. 249–250)]. Social capital is defined by its function. It is not a single entity but a variety of different entities, with two elements in common: they all consist of some aspect of social structure, and they facilitate certain actions of actors -whether persons or corporate actors within the structure. Like other forms of capital, social capital is productive, making possible the achievement of certain ends that in its absence would not be possible. Like physical capital and human capital, social capital is not completely fungible but may be specific to certain activities. A given form of social capital that is valuable in facilitating certain actions may be useless or even harmful for others (Coleman, 1988, p. 302) » CE, 2023, p. 16-17.

²⁸Leur références bibliographique figurant en bas de page sont reproduits ici : Robert PUTNAM, 1993, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press ; Pierre BOURDIEU, 1986, « The forms of capital ». In: James RICHARDSON, *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. Westport, CT: Greenwood: 241–58 ; James S. COLEMAN, 1988, "Social Capital in the Creation of Human Capital", *The American Journal of Sociology* 94:95.

En sus, les auteurs de l'évaluation reprennent également les définitions de Norman UPHOFF, N. et de KRISHNA & SHRADER permettant de distinguer le capital social selon qu'il est d'ordre structurel ou d'ordre normatif-cognitif²⁹ :

« Structural social capital represents the tangible side of social capital and is associated with defined roles and networks, supported by rules and procedures, which facilitate mutually beneficial collective action (Uphoff, 2000; Krishna & Shrader, 2002) ».

« Normative-cognitive social capital is considered to be the least tangible side of social capital, due to its reference to norms and values that circulate in networks and strengthen cooperation for common objectives (Krishna & Shrader, 2002) ». Ibidem

Ceux-ci transparaissent dans la définition des critères de jugement proposés pour l'évaluation de la valeur ajoutée par le Helpdesk, présentés dans le tableau suivant.

La mise en œuvre de l'approche LEADER/DLAL a permis de développer le capital social ?	
Critères de jugement	Questions posées lors de la passation du questionnaire individuel ou du focus group
Renforcement de la confiance et du soutien mutuels entre les acteurs locaux (partage des normes et des valeurs)	<p>Pensez-vous que LEADER puisse contribuer à renforcer la coopération locale sur le territoire ?</p> <p>Estimez-vous que cette programmation ait amélioré la confiance que votre structure ou celle du GAL entretient dans ses relations avec les parties-prenantes au programme ?</p> <p>Estimez-vous que l'organisation du GAL accordât suffisamment d'initiative aux acteurs du territoire ?</p> <p>Estimez-vous que votre conception (ou celle de membres de votre structure) relative au modèle de développement à suivre sur votre territoire s'en soit trouvée changée ?</p> <p>Estimez-vous que votre ou leur conception relative à la méthode à suivre pour identifier ou atteindre plus efficacement vos objectifs stratégiques s'en soit trouvée changée ? Si oui, de quelle conception vers quelle autre ? (Réponse facultative)</p>
Renforcement de la confiance et du soutien mutuels entre l'autorité de gestion, l'organisme payeur, le RRN et les GAL (partage des normes et des valeurs)	<p>Estimez-vous que cette programmation ait amélioré la confiance que votre structure ou celle du GAL entretient dans ses relations avec les parties-prenantes au programme ?</p> <p>Estimez-vous que les autres signataires de la Convention (l'autorité de gestion et l'organisme payeur) aient accordé suffisamment d'initiative au GAL ?</p>
Augmentation de la participation de nouveaux acteurs qui d'ordinaire ne prendraient pas part à un projet collectif de développement du territoire ou ne solliciteraient pas de fonds européens.	<p>Si vous avez été membre du collège privé, avant d'y siéger, aviez-vous avant déjà pris part à :</p> <ul style="list-style-type: none"> - un projet collectif ou partenarial de développement du territoire ? - une délibération impliquant l'attribution de subventions publiques ? <p>Qu'est-ce qui vous a motivé à vous impliquer au sein du programme LEADER ?</p>

²⁹ Norman UPHOFF, 2000, « Understanding social capital: learning from the analysis and experience of participation », In Partha DASGUPTA & Ismail SERAGELDIN (Eds.), *Social Capital. A Multifaceted Perspective*, The World Bank, pp. 215-249 ; Anirudh KRISHNA & Elizabeth SHRADER, 1999, *Social capital assessment tool*. Paper prepared for the Conference on Social Capital and Poverty Reduction, The World Bank.

	<p>Dans quelle mesure cet engagement vous apparaît-il important ? La démarche propre au programme a-t-elle joué sur votre engagement/mobilisation ?</p> <p>Pensez-vous que LEADER puisse contribuer à mieux connaître les acteurs locaux et les impliquer davantage dans le développement du territoire ?</p>
Augmentation de l'efficacité et de l'efficience de la communication entre les différents acteurs	<p>Il y a-t-il eu assez de communication sur le dispositif LEADER ?</p> <p>Le GAL aurait-il dû aller davantage au contact des porteurs de projet ? Comment ces derniers prenaient-ils connaissance du programme ?</p> <p>Les modalités, format et supports d'information et d'échanges et de communication notamment lors des comités gagneraient-ils à être changés ?</p> <p>Estimez-vous que vos interlocuteurs du GAL étaient suffisamment à votre écoute et qu'ils vous comprenaient</p> <p>Grâce à la participation à cette programmation, combien de nouveaux réseaux d'acteurs (y compris en ligne) votre structure a-t-elle intégré via l'adhésion à une association ou à une communauté, un forum ou une plateforme, l'adoption d'une marque ou d'un label ?</p> <p>Estimez-vous avoir pu vous prononcer librement à propos de la programmation d'un projet ou le contenu d'une délibération ?</p>
Amélioration des relations à travers la coopération inter- ou trans-territoriale.	<p>Même si le GAL n'a pas effectué de projet en coopération financé via LEADER, estimez-vous que cette programmation ait contribué à générer de la coopération avec les acteurs extérieurs au GAL du Pays de la Bresse bourguignonne ?</p>

L'amélioration de la gouvernance locale

Une définition de la gouvernance acceptée par la Commission dans le cadre d'une notice d'évaluation des coûts et bénéfices de la mise en œuvre du programme LEADER. Également multidimensionnelle, elle emprunte des éléments à différentes approches conceptuelles développées dans le champ des sciences sociales notamment par Roderick A.W. Rhodes et Gerry Stoker³⁰ :

« Defined as the institutions, processes and mechanisms through which public, economic and civil society stakeholders articulate their interests, exercise their legal rights, meet their obligations, and mediate their differences in order to manage public affairs at all levels in a collaborative manner" (Rhodes, 1997: 109).

The LEADER approach acknowledges that governance involves actors from government (MA, PA, different public actors at local level) and beyond government (LAG, local/regional business and third sector actors) dependent on each other for creating added value and solving societal problems (Stoker, 1998) like community cohesion, quality of life, job creation, transparent and inclusive decision-making and communication activities related to this in a multi-level governance setting.

³⁰ Leurs références bibliographiques figurant en bas de page sont reproduits ici : Roderick Arthur William RHODES, 1997, *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability*, Open University Press ; Gerry STOKER, 1998, « Governance as theory: five propositions », *International Social Science Journal*, UNESCO, 155 , pp. 17-28.

Governance is an organising framework (Stoker, 1998) that emphasises that responsibilities for addressing social and economic issues involves actors from government (MA, PA, different public actors at local level) and beyond government (LAG, business actors, community actors, etc.) dependent on each other for creating added public purpose value in a transparent and inclusive way. CE, 2023, p.15

Une définition la gouvernance à niveaux multiples est proposée à la suite par Liesbet Hooghe et Gary Marks³¹ :

« Multilevel governance concerns authority to and coordination between many levels of governance. It emphasises that often one level of governance is nested within those at other levels [...]. » Idem

Parmi les composantes de la valeur ajoutée, l'amélioration de la gouvernance est la plus délicate à évaluer car elle prend pour objet les activités de certains acteurs qui commandent et/ou l'évaluation.

Dans quelle mesure, la mise en œuvre de l'approche LEADER a-t-elle contribué à l'institutionnalisation d'un système efficace de gouvernance à niveaux multiples ?	
Critères de jugement	Questions posées lors de la passation du questionnaire individuel ou du focus group
Développement de pratiques innovantes en matière de gouvernance	<p>Pensez-vous que LEADER puisse davantage contribuer à faire émerger des solutions innovantes que d'autres programmes ?</p> <p>Voir aussi ; les conclusions de l'enquête documentaire sous le titre « Une innovation sociale et institutionnelle » dans la partie de l'évaluation consacrée aux mécanismes de mise en œuvre de l'approche DLAL.</p>
Accroissement de la participation de tous les acteurs concernés à la conception et à la mise en œuvre de l'approche LEADER/DLAL	<p>Pensez-vous que LEADER puisse contribuer à mieux connaître les acteurs locaux et les impliquer davantage dans le développement du territoire ?</p> <p>Avez-vous été associé à l'élaboration de la stratégie du GAL ou à sa réalisation en intégrant un comité ?</p> <p>Pensez-vous que LEADER puisse contribuer à mieux connaître les acteurs locaux et les impliquer davantage dans le développement du territoire ?</p> <p>Trouvez-vous qu'il fut difficile d'organiser les comités de programmation ou de mobiliser les autres acteurs du groupe ?</p> <p>Pensez-vous que LEADER contribue à conférer davantage de pouvoir d'initiative aux citoyens (non élus) pour développer leur territoire ?</p> <p>Quels moyens ont-été mis en œuvre pour associer les citoyens au programme LEADER au moment de la précédente candidature puis après la signature de la convention ?</p> <p>Estimez-vous que l'organisation du GAL accordât suffisamment d'initiative aux acteurs du territoire ?</p> <p>Estimez-vous que votre participation à la définition des objectifs stratégiques et opérationnels (ex : convention, fiches-actions, règlement interne, grilles de sélection) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - fut active ? - fut bridée ?

De même, leurs références bibliographiques figurant en bas de page sont reproduits ici : ³¹ Gary MARKS & Liesbet HOOGHE, 2004, *Contrasting Visions of Multi-level Governance*. In: Ian BACHE & Matthew FLINDERS (eds), *Multi-level Governance*, Oxford University Press, pp.15-23 ; Liesbet HOOGHE, & Gary MARKS, 2003, « Unraveling the central state, but How? Types of Multi-level Governance », *American Political Science Review*, 97(2), pp. 233-243.

	<p>- ne devrait pas être requise ?</p> <p>Comment les membres du GAL ont-ils été associés à la conception de la stratégie ? Quels étaient les ateliers ? D'autres membres du GAL que ceux du CoProg ont-ils pris part à ces ateliers ?</p> <p>Dans quelle mesure avez-vous pris part à l'élaboration des fiches-actions et des grilles de sélection ? aux autres travaux du GAL ?</p>
Amélioration de la coordination entre différents niveaux de gouvernance	<p>Estimez-vous que le GAL constitue un échelon subsidiaire pertinent pour l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de développement sur votre territoire ? Autrement dit qu'il comble un vide institutionnel pour le développement de votre territoire ?</p> <p>Estimez-vous que les autres signataires de la convention (l'autorité de gestion et l'organisme payeur) aient accordé suffisamment d'initiative au GAL ?</p> <p>Estimez-vous que, durant cette programmation, le GAL ait favorisé la coopération entre les acteurs des différents échelons d'intervention publique sur le territoire ?</p> <p>Estimez-vous que la principale unité de LEADER soit de pallier en partie les carences de financement public dans les territoires ruraux qui seraient dues à une réaction ou une prise en compte insuffisante des enjeux locaux de développement par l'Etat ou par les échelons de collectivité territoriale supérieurs ?</p>
Amélioration de la qualité des interactions entre les institutions concernées	<p>Estimez-vous que le GAL ait pour rôle de défendre les intérêts de votre territoire ? Estimez-vous que ce fut le cas lors de cette programmation ?</p> <p>Estimez-vous que cette programmation ait amélioré la confiance que votre structure ou celle du GAL entretient dans ses relations avec les parties-prenantes au programme ? En particulier, avec :</p> <ul style="list-style-type: none"> - vos partenaires pour son (ou ses) projet(s) programmé(s) dans le cadre de LEADER (même s'ils n'ont pas été réalisés en définitive) ? - des acteurs non partenaires, implantés sur le territoire du GAL du Pays de la Bresse bourguignonne ? - des acteurs externes intervenant sur le territoire du GAL du Pays de la Bresse bourguignonne ? - d'autres catégories d'acteurs ?
Amélioration de la qualité des interactions entre les acteurs publics et non publics	<p>Estimez-vous que les compositions (nombre et choix des membres) du comité de programmation auxquels vous avez participé aient été satisfaisantes dans l'ensemble ?</p> <p>Estimez-vous qu'il y eu suffisamment de comités pour faire fonctionner correctement le GAL ?</p> <p>Trouvez-vous qu'il fut difficile d'organiser les comités de programmation ou de mobiliser les autres acteurs du groupe ?</p>
Rapprochement entre les citoyens et l'Union européenne	<p>Pensez-vous que LEADER contribue à donner de la visibilité à l'action de l'Union européenne sur le territoire ?</p>

Dans quelle mesure, la mise en œuvre de l'approche LEADER a-t-elle contribué à produire une dynamique de développement plus vertueuse sur le territoire ?	
Critères de jugement	Questions posées lors de la passation du questionnaire individuel ou du focus group
Renforcement de la capacité (connaissances, compétences et informations) des acteurs concernés par la mise en œuvre de l'approche LEADER/DLAL (planification stratégique, suivi et évaluation, par exemple)	<p>Grâce à cette programmation, votre structure a-t-elle acquis de nouvelles compétences ou capacités :</p> <ul style="list-style-type: none"> - formant par la pratique ses membres dans des domaines de connaissance ou de techniques nouveaux? - bénéficiant de formations prévues à cet effet ? - permettant le recrutement de membres supplémentaires ? - investissant dans du matériel utile au développement de votre structure ? - recevant par voie contractuelle de nouvelles habilitations ou missions ? <p>Estimez-vous que votre ou leur conception relative à la méthode à suivre pour identifier ou atteindre plus efficacement vos objectifs stratégiques s'en soit trouvée changée ?</p> <p>Pensez-vous que LEADER contribue à développer les compétences locales pour porter les projets du territoire, notamment en permettant de mieux mobiliser d'autres sources de financement ?</p> <p>Même si le GAL n'a pas effectué de projet en coopération financé via LEADER, estimez-vous que cette programmation ait amélioré la capacité du GAL à coopérer avec les acteurs extérieurs au GAL du Pays de la Bresse bourguignonne ?</p> <p>Estimez-vous que la participation du GAL au programme ait contribué à améliorer la capacité de sa structure porteuse (le syndicat mixte) à gérer des fonds publics-privés ?</p>
Soutien plus stratégique aux projets et conception des projets mieux orientée vers le développement du territoire	<p>Estimez-vous que, grâce à la participation à cette programmation, vous-même ou les membres de votre structure concevez mieux la manière de développer votre territoire ?</p> <p>Pensez-vous que LEADER contribue à mieux identifier et analyser les éléments stratégiques pour le développement du territoire (les atouts, faiblesses, menaces et opportunités) ?</p> <p>Estimez-vous que votre participation au programme contribuât ou aurait pu contribuer à la réalisation des objectifs stratégiques du GAL ? Autrement dit, voyez-vous clairement une relation de causalité entre votre projet ou votre rôle et la mise en œuvre de la stratégie ?</p> <p>Pensez-vous que LEADER convienne mieux au développement des territoires ruraux que d'autres programmes ?</p> <p>Estimez-vous que cette programmation ait amélioré la confiance de votre structure en sa propre capacité à mener des projets contribuant au développement du territoire ?</p>
Projets plus durables et plus soutenables	<p>Grâce à cette programmation, votre structure a-t-elle mis en place de nouvelles mesures ayant contribué à :</p> <ul style="list-style-type: none"> - en améliorer le fonctionnement interne - prévenir des dysfonctionnements dus à des causes externes ? <p>Estimez-vous que votre (ou vos) projet(s) portés dans le cadre de cette programmation auraient été moins pérennes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - sans le soutien en ingénierie technique et financière spécifique au programme LEADER - sans la méthodologie propre au programme LEADER en obligeant à intégrer certaines dimensions dans sa conception ?
Projets plus novateurs ou émergence de nouveaux profils de porteurs	<p>Pensez-vous que LEADER puisse davantage contribuer à faire émerger des solutions innovantes que d'autres programmes ?</p> <p>Si au moins un de vos projets a obtenu un financement du FEADER via LEADER, estimez-vous que son caractère novateur ait été déterminant pour sa programmation ?</p>

<p>Accroissement de l'effet levier sur l'investissement au profit de la dynamique territoriale en termes d'emplois, de revenus et de production de biens & services générés par les projets</p>	<p>Pensez-vous que LEADER contribue à développer les compétences locales pour porter les projets du territoire, notamment en permettant de mieux mobiliser d'autres sources de financement ?</p> <p>Estimez que la valeur ajoutée de LEADER consiste en un levier :</p> <ul style="list-style-type: none"> - financier pour le budget des collectivités territoriales ? - de diversification et d'ajustement des financements publics aux besoins locaux ? - de dynamisation des territoires ruraux en stimulant les capacités d'innovation et de planification ainsi que l'engagement local ? - de cohésion et d'amélioration de la gouvernance locale autour d'un projet commun ? - de montée en compétence de l'ingénierie locale pour le montage de projet ? <p>Grâce à la participation de votre structure à cette programmation, combien de nouveaux partenariats a-t-elle développé ?</p> <p>Même si votre structure n'a pas effectué de projet ayant été financé via LEADER, la participation à cette programmation vous a-t-elle offert des opportunités supplémentaires ?</p>
---	--

Par construction, le nombre de réponses pour un même taux de réponse entre certaines questions du questionnaire diffère considérablement puisque certaines étaient restreintes en fonction de la qualité du répondant suivant qu'il ait ou non siégé au sein du comité de programmation. Sur 21 répondants, 1/3 (7 personnes) ont déclaré avoir siégé dans ce comité. Le nombre de réponses à une question apparaît systématiquement dans le diagramme d'analyse s'y rapportant. En fonction du mode d'extraction des données, le taux de réponse est précisé. Dans ce cas, le taux de réponse affiché tient compte de cette différenciation et se rapporte alors au nombre de répondants possible, soit 21, soit 7. Il est à noter *a posteriori* que ce taux était quasiment toujours de 100% pour les questions enregistrant 7 réponses.

Avec un nombre si faible de réponses, les conclusions à tirer du traitement des données sont à prendre avec d'autant plus de précaution qu'elles sont hétérogènes. L'écart type par rapport à l'IRA pourrait nous fournir un indice de fiabilité de ces indicateurs. Mais avec un ordre de grandeur aussi faible la présentation graphique de cette distribution suffit à fournir un indice tangible et exhaustif du degré d'homogénéité alors que son expression indicelle nous offre moins d'information. De plus, dans l'ensemble, les réponses étaient plutôt homogènes donc nous avons choisis de les présenter systématiquement, en avertissant le cas échéant de l'insuffisance de leur robustesse quand celle-ci est plus fortement caractérisée qu'elle ne l'est déjà en général pour cette évaluation.

QE n°1 : Dans quelle mesure l'élaboration du plan d'actions du GAL constitue une réponse stratégique adéquate pour le développement local dans le cadre du programme LEADER ? (Évaluation qualitative de la performance de la SLD *ex ante*)

- **QE n°1.1 : Dans quelle mesure la SLD est-elle pertinente compte-tenu des enjeux de développement du territoire ? (Pertinence de la SLD par rapport à l'analyse AFOM)**
- **QE n°1.2 : Dans quelle mesure la SLD est-elle cohérente par rapport au contexte institutionnel d'intervention stratégique ? (Complémentarité de la SLD aux autres interventions contribuant au développement du territoire ?)**
- **QE n°1.3 : Dans quelle mesure le plan d'action peut-il contribuer à l'atteinte des objectifs opérationnels stratégiques ? (Contrôle de la cohérence interne en vérifiant la validité des théories du changement, de la logique du cadre d'intervention et de la réalisabilité des objectifs)**

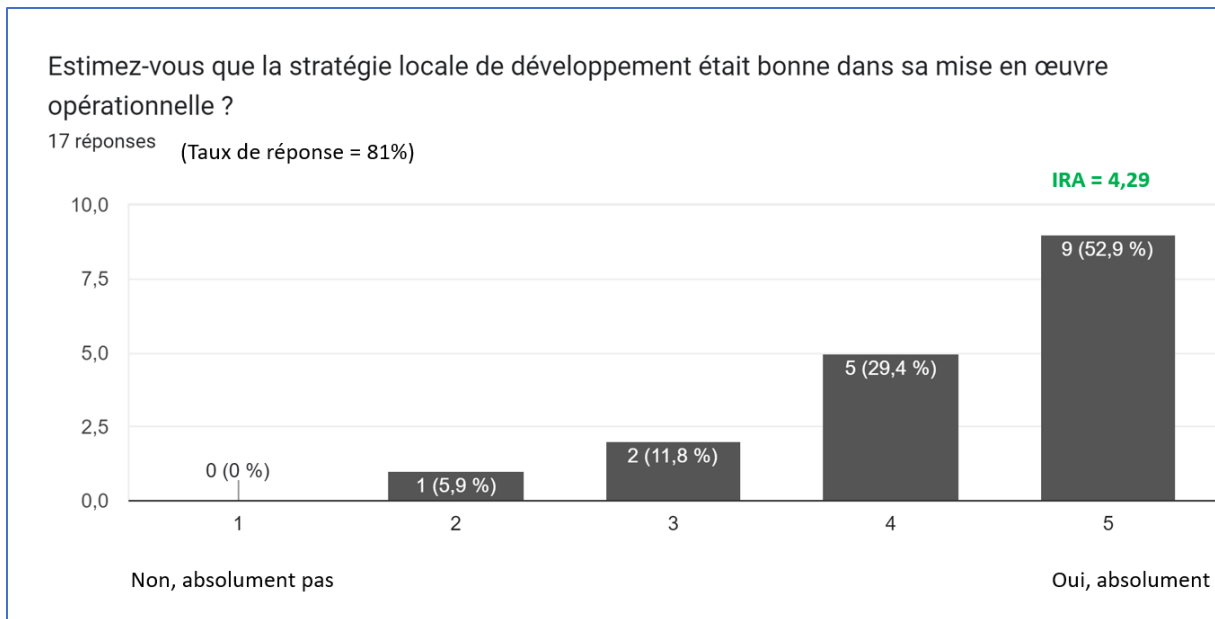
La stratégie locale de développement avait fait l'objet d'une évaluation avant sa mise en œuvre, portant sur sa conception stratégique à proprement dit afin de s'assurer en cours d'élaboration de sa pertinence et de sa cohérence. La nécessité d'une argumentation logique propre à justifier la stratégie doit intégrer des exigences qui constituent autant de critères de contrôle. L'auto-évaluation doit assurer une réflexivité au cours de la construction de la SLD afin de garantir l'acceptabilité de la candidature car la SLD fait l'objet d'une évaluation de la part de l'AG lorsqu'elle examine la candidature. En phase de conventionnement, l'élaboration se poursuit pour intégrer les préconisations de l'AG. La validation de la SLD implique donc qu'elle ait été jugée satisfaisante sur le plan théorique et logique eu égard à certains critères.

Néanmoins, il s'agit de l'évaluation en dernier ressort de l'AG qui en retour a contribué à refaçonner la SLD initialement conçue par le GAL. Par conséquent, la SLD n'a fait l'objet d'aucune évaluation externe à proprement dit si l'on considère ainsi que l'AG a participé à l'élaboration de la SLD. Compte-tenu des limites méthodologiques et du risque de partialité de l'évaluation *ex ante*³², la SLD est donc susceptible de comporter des erreurs qui n'ont jusque-là pas pu être identifiées. Par ailleurs, la SLD a connu des modifications en au cours de la programmation. Il apparaît donc pertinent de ré-évaluer la conception stratégique du plan d'actions de la SLD.

Avant de revenir sur la pertinence, la cohérence et la réalisabilité du programme ayant fait l'objet d'une évaluation *ex ante*, on se proposera de présenter brièvement les arguments portés à la connaissance de l'autorité de gestion entre le dépôt de candidature et la signature de la convention sans oublier ses divers amendements et leur contexte. On apportera également d'éventuelles connaissances nouvelles du territoire. Il s'agira autrement dit de contrôler à nouveaux frais la cohérence de la stratégie en procédant également à un nouveau diagnostic de territoire pour voir si la perspective initialement adoptée n'a pas manqué certains enjeux émergents qui pourraient remettre en cause sa pertinence et si d'éventuelles réévaluations ont permis d'en tenir compte pour y répondre. Les changements du territoire qui découleraient de l'atteinte des objectifs par le programme pouvant modifier le diagnostic de territoire seront traités ultérieurement et ne seront évidemment pas considérés comme des erreurs de diagnostic mais bien comme des indices de performance stratégique.

³² Il ne s'agit pas là de remettre en cause la compétence des services du Conseil régional ayant examiné les dossiers de candidature mais de reconnaître des limites inhérentes à toute démarche évaluative dans la mesure où elle est procédée d'une appréciation comportant de la subjectivité et construite d'après des conceptions épistémologiques non universelles par définition.

Les réponses au questionnaire d'évaluation suggèrent que la SLD était bonne dans sa conception puisque l'indice de réponse agrégée est égal à 4,27.



Pertinence de la stratégie

Pour être pertinente, la SDL doit répondre aux besoins du territoire qui convient d'identifier Il était rappelé dans la Convention (p.25) que le « territoire du Pays de la Bresse bourguignonne pouvait [s'appuyer notamment] sur son expérience passée en matière de développement local (LEADER II, LEADER +, LEADER 2007-2013, 2 Contrats de Pays, 3 PER),

- sur son aptitude à mettre en œuvre des projets ambitieux (Office de Tourisme de Pays, SCOT...),
- sur son exemplarité en terme de mobilisation locale (cf. annexe 7: Revue de presse) ».

Ces nombreuses réalisations permettent à la structure porteuse de revendiquer des connaissances sur son territoire et des capacités d'analyse utiles à la conduite de projet, qu'elle peut capitaliser à travers des documents internes tels que le diagnostic de territoire. Conformément aux consignes de l'appel à candidatures, le diagnostic territorial à partir duquel le GAL est censé bâtir sa stratégie doit obligatoirement inventorier les atouts, avantages, opportunités et menaces (AFOM) au sein d'une matrice. Celle-ci constitue une méthode et un outil de réalisation du diagnostic autant que de présentation synthétique de ce dernier.

Synthèse des diagnostics du territoire initial et actuel

Aucun diagnostic du territoire LEADER n'apparaissant dans la convention, il est nécessaire de se référer au dossier de candidature pour en restituer le contenu. De nombreux outils de planification spatiale intègrent des diagnostics qu'ils soient locaux comme les PLU(i) et les SCOT, ou régionaux comme les SRADDET (aménagement, développement durable et égalité des territoires), Schéma Régional du Climat, de l'Air et de l'Energie,

Définition : Pertinence

La mesure dans laquelle les objectifs de l'intervention correspondent aux besoins, aux problèmes et aux questions. Les questions de pertinence sont particulièrement importantes dans l'évaluation ex ante parce que l'accent est mis sur la stratégie choisie ou sa justification.

SRCE (cohérence écologique), SRDEII (innovation et internationalisation), SRDTL (tourisme et loisirs), SDAGE (aménagement et gestion des eaux), SRE (éoliennes) les trames verte et bleue, PRSN (santé et environnement), etc., sans parler de leurs pendants nationaux ou déclinaisons départementales.

Le diagnostic, d'après le dossier de candidature (p. 4) a été « en partie réalisé à partir des données suivantes :

- Travaux de révision de la Charte de Pays (validés fin d'année 2013),
- Diagnostic territorial et l'état initial de l'environnement du SCOT de la Bresse bourguignonne validé en juin 2014,
- Evaluation finale du Contrat de Pays de la Bresse bourguignonne et du programme européen LEADER 2007-2013 « Valorisation économique et préservation patrimoniale des ressources locales » et des Pôles d'Excellence Rurale présenté en septembre et octobre 2014.
- Profil énergétique territorial du Pays de la Bresse bourguignonne 2010.
- Différents travaux de la DDT (Quelles politiques publiques mener pour lutter contre la vulnérabilité énergétique ? – avril 2014 ; Portait agricole de la Bresse bourguignonne septembre 2014 ; Evaluation de la consommation foncière à l'échelle du Pays de la Bresse bourguignonne – avril 2012) et de l'INSEE (Bresse bourguignonne : un sursaut démographique et une solidité économique à conforter - octobre 2011) »

La matrice AFOM ci-dessous reprend le contenu présenté dans l'AAC. Elle est elle-même extraite du diagnostic territorial et état initial de l'environnement du SCOT publié en juin 2014.

Il ressort, de l'évaluation *ex ante* à laquelle a procédé l'AG durant la phase de conventionnement, que le diagnostic initial réalisé par le GAL l'était « dans une logique monographique mentionnant peut-être insuffisamment les réalisations et projets en cours et n'identifiant pas assez les acteurs mobilisés ou à mobiliser. »³³

Afin d'actualiser le diagnostic du territoire du Pays de la Bresse bourguignonne, seront présentés à la suite les éléments nouveaux ou les changements identifiés lors de l'évaluation. Ils figureront en bleu dans la matrice AFOM synthétisant ce diagnostic.

ATOUPS	FAIBLESSES
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Une vitalité démographique retrouvée et dynamique ▪ Une production agricole diversifiée, productive et résiliente grâce à la polyculture ▪ Des savoir-faire agricoles et artisanaux de qualité (AOC, agriculture biologique) ▪ Une filière agroalimentaire très développée 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Des fragilités démographiques et économiques (vieillesse de la population) ▪ Une faible structuration des filières courtes (agricole et forestières) ▪ Une attractivité inégale et des bourgs centres à reconquérir ▪ Précarité énergétique des populations (parc ancien + coût de l'énergie + faibles revenus)

³³ Document en annexe du courrier en date du 20 mars 2015 adressé par le président du Conseil régional, François Patriat, à Anthony Vadot, président de la structure porteuse du GAL.

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Des habitants attachés au territoire et sensibles aux enjeux de consommation et de production locales ▪ Activité résidentielle dynamique avec un parc de maisons individuelles conséquent 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Importants déplacements domicile-travail-services ▪ Déperditions énergétiques des bâtiments publics ▪ Une faible accessibilité des équipements ▪ Un étalement et un dispersément de l'habitat engendrant une surconsommation de ressources foncières et énergétiques
--	---

MENACES	OPPORTUNITES
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Augmentation des coûts énergétiques ▪ Un vieillissement accéléré du territoire ▪ Baisse des moyens d'actions et d'investissement des collectivités locales ▪ Raréfaction volontaire du foncier pour respecter l'objectif de ZAN (loi Climat & résilience) ▪ Crise du logement due à la requalification d'une partie du parc de logement social en passoires thermiques interdites à la location (loi Climat & résilience) ▪ Coûts conséquents d'adaptation de la mobilité à la loi LOM et à la fiscalité carbone en raison d'une forte dépendance aux énergies fossiles. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Une filière bois à organiser et qui présente un fort potentiel en production de bois énergie ▪ Engagement des collectivités dans des démarches de développement durable et de transition (PCET, TEPOS, PLUi, Agenda 21) ▪ Capacité de production et d'utilisation des énergies renouvelables adaptées au territoire ▪ Un marché important sur le territoire lié à la rénovation énergétique des bâtiments ▪ Développement des filières de rénovation et écoconstruction ▪ Augmentation du télétravail au profit des communes rurales accrue par leur connexion à la fibre ▪ Nouveaux modes de déplacement (partage, covoiturage, électrique, vélo...) ▪ Densification urbaine et équipement des pôles de vie ▪ Incitations privées et publiques au développement de l'agroécologie, à l'alimentation biologique et de proximité. ▪ Développement de la fiscalité carbone incitant à :

	<ul style="list-style-type: none"> - exploiter des gisements de biomasse non valorisée (déchets domestiques et de l'industrie agro-alimentaire, cellulose agricole, etc.) pour la production de biocarburants (biogaz, éthanol, hydrogène) afin d'éviter les émissions de GES, - développer des filières locales de séquestration (ex : biochar) afin de compenser les émissions fatales de GES.
--	---

Les nouveaux éléments à intégrer sont tirées principalement des sources suivantes :

- Diagnostic tirés de l'analyse AFOM du Plan Stratégique National pour mettre en œuvre la PAC 2023-2027
- Agence de la cohésion des territoires (ANCT), 2019, *Grand territoire Bresse bourguignonne*, synthèse produite par la DDT : portrait « grand territoire », établi sur la base des données 2018
- GIEC (« IPCC » en anglais), 2023, *Climate Change 2022*, « Mitigation of Climate Change. Working Group III Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change ».
- Observatoire des territoires de l'ANCT en 2021 sur la « Zone d'étude CRTE de la Bresse Bourguignonne, comparée avec France »
- Indicateurs issus de la plateforme OPTeER de l'Observatoire Régional Energie Climat Air (ORECA) de Bourgogne-Franche-Comté
- Direction régionale de l'agriculture de l'alimentation et de la forêt (DRAAF), AGRESTE, 2023 Bourgogne-Franche-Comté, dossier n°4
- Enquêtes et indicateurs de l'INSEE
- Divers rapports ministériels thématiques

La théorie du changement sous-jacente au cadre logique d'intervention

Lors de l'évaluation *ex ante* de la SLD conduite durant les phases successives de sélection des GAL et de conventionnement, l'AG a constaté un « *manque de problématisation et d'identification d'enjeux spécifique et territorialisé. Ainsi la transition entre la partie diagnostic et la partie stratégie est trop rapide avec la simple mention de 3 enjeux assez génériques* »³⁴. Autrement dit, la description de la stratégie n'apparaissait pas suffisamment justifiée théoriquement, la conception du processus du changement à partir de laquelle construire l'intervention étant tue.

On développera ici la théorie du changement qui justifie la stratégie d'intervention avant d'examiner la pertinence des objectifs opérationnels et des indicateurs d'impact.

L'OS n°1 n'est pas présenté comme une fin en soi. D'après la formule même du GAL, inscrite dans la stratégie conventionnée : « La première ambition de la Bresse bourguignonne pour le programme LEADER 2014-2020 consiste à améliorer l'efficacité énergétique du territoire afin de réduire la facture énergétique de ce dernier »³⁵.

Définition : Logique d'intervention

La logique d'intervention est la relation logique entre le problème à résoudre (ou l'objectif à poursuivre), les facteurs sous-jacents du problème et les options stratégiques disponibles (ou les actions de l'UE effectivement entreprises) pour résoudre le problème ou réaliser l'objectif. Cette logique d'intervention est utilisée aussi bien dans les analyses d'impact prospectives que dans les évaluations rétrospectives.

Des indicateurs de contrôle des objectifs stratégiques ont été présentés pour chaque objectif stratégique. Ils sont renseignés de manière claire dans le dossier de candidature :

Objectif stratégique (OS) n°1 : Améliorer l'efficacité énergétique

L'effet attendu de cet objectif stratégique est la réduction de la facture énergétique. Les indicateurs rattachés à cet objectif stratégique sont l'évolution de la facture énergétique du territoire et l'évolution de la consommation d'énergie finale du territoire.

Ces indicateurs seront renseignés grâce au profil énergétique du territoire réalisé par Alterre Bourgogne avec après cinq ans de mise en œuvre du programme. Il est souhaitable d'atteindre une baisse de 20% de la facture énergétique du territoire en fin de programme.

Or l'amélioration de l'efficacité énergétique a d'autres effets notables impactant le territoire que l'on cherche à atteindre dans le cadre stratégique qui se dégage des outils de planification comme les différents schémas régionaux (SRCAE, SRADDT) et départementaux (PCET de Saône et Loire) visant à l'aménagement durable du territoire et sa transition écologique dans lequel pourraient s'inscrire les projets de PCAET et de TEPos. Il n'y a pas là seulement une volonté affirmée d'une cohérence (externe) stratégique, c'est une démarche volontariste de la part du GAL en ce sens.

Les objectifs opérationnels s'y rattachant entendent y contribuer directement même si la motivation n'est pas toujours explicitée. Les bénéfices pour le développement induits par les effets sur l'environnement sont supposés puisque l'indicateur contrôlant l'atteinte de objectifs opérationnels consistant à « [inscrire] les politiques territoriales dans une logique de transition énergétique » porte sur l'« évolution du nombre d'outils de planification inscrits dans une logique d'aménagement durable et du nombre

³⁴A la suite, dans la « Synthèse de l'analyse du dossier de candidature LEADER du Pays de la Bresse Bourguignonne » (en annexe du courrier de François Patriat, président du Conseil régional adressé à M. Vadot en date du 20 mars 2015, disponible sur le site de web du SMBb à l'URL : <file:///W:/LEADER%202014-2020/LEADER%202014%202020%20AMV/CANDIDATURE/courrier%20CRB%20candidature%20leader.pdf>) « L'audition a toutefois permis d'apporter des éléments « d'incarnation territoriale » intéressants ».

³⁵ Annexe 5 de la Convention, p. 27. Souligné par nous.

d'aménagements ». A l'inverse, la réduction des coûts supportés par la collectivité est motivée systématiquement et se traduit dans les indicateurs.

Qu'il s'agisse de la consommation énergétique du patrimoine bâti, notamment pour le logement des ménages ou de l'utilisation de la voiture individuelle dans les déplacements, l'efficacité énergétique consiste à réduire la consommation d'énergie à qualité de service égal de chauffage, d'éclairage, de transport. Si toute réduction de la consommation d'énergie peut en effet contribuer à réduire la facture énergétique au bénéfice économique direct de la collectivité, le bénéfice moins visible pour la qualité de l'environnement et la préservation des ressources naturelles est aussi à prendre compte. L'usage de biens et services intenses en énergies issues de ressources non soutenables écologiquement engendre des externalités négatives que l'efficacité énergétique tend à réduire.

Objectif stratégique (OS) n°2 : Valoriser les ressources locales par la production d'énergies renouvelables et la dynamisation de l'économie

L'effet attendu de cet objectif stratégique est la diversification des sources d'énergie et de l'économie. Les indicateurs rattachés à cet objectif stratégique sont les suivants :

- Evolution du nombre d'installations d'énergies renouvelables sur le territoire (renseigné après 5 ans)
- Evolution du nombre démarches s'inscrivant dans une logique de montée en compétences et en innovation de l'artisanat du bâtiment (renseigné annuellement)
- Evolution du nombre de démarches s'inscrivant dans une logique de circuits courts agricoles et alimentaires (renseigné annuellement)

Ces indicateurs seront renseignés grâce au profil énergétique du territoire réalisé par Alterre Bourgogne et aux porteurs de projets du programme LEADER.

La production d'énergie renouvelable, OS n°2, participe d'une transition énergétique écologique en réduisant la part d'énergie consommée non soutenable (polluante ou non renouvelable). L'accomplissement de cet objectif opérationnel permet de valoriser par leur exploitation des ressources locales ayant des effets économiques appréciables. Cela permet d'augmenter les sources de revenus disponibles et de réduire la facture énergétique tout en contribuant à la résilience économique par l'autonomie énergétique face aux chocs et fluctuations du marché globalisé de l'énergie pour lequel la dépendance est très forte.

Par hypothèse, l'augmentation locale de la production et les gains d'efficacité énergétiques contribuent à la baisse du prix de l'énergie et donc à l'accroissement du pouvoir d'achat compte-tenu de la part des dépenses liées à l'énergie dans le budget des acteurs économiques (ménages et entreprises).

L'énergie faisant l'objet d'un marché globalisé comportant de multiples secteurs interdépendants, son prix ne peut pas nous renseigner sur la contribution locale d'une éventuelle baisse générale du prix. Les gains économiques d'efficacité énergétique apparaissent, d'une part, trop marginaux pour

que le prix soit sensiblement affecté tandis que, d'autre part, ce surplus pour le consommateur se trouve partagé au-delà du marché local à l'échelle d'un marché quasiment globalisé.

La baisse cependant de la consommation d'énergie ou l'augmentation de l'activité à niveau égal constituent des indicateurs de tendance d'efficacité. Seules des économies sur la consommation permise par les gains d'efficacité énergétique peuvent se traduire en des bénéfices auxquels pourraient être sensibles les ménages ayant un taux d'effort énergétique très élevé.

La baisse de la consommation d'énergie issues de filières non soutenables écologiquement (non renouvelables ou polluantes) aura aussi un effet sur la qualité de l'environnement (air, biodiversité) corrélé à l'efficacité énergétique et à l'augmentation de la part des énergies renouvelables dans la consommation locale.

Les bénéfices socio-économiques et écologiques liés à la stratégie de transition énergétique participent de la logique de développement durable à laquelle il est fait explicitement référence dans le premier objectif opérationnel et dans la description de l'OS n°1.

Les bénéfices issus de la réduction des pollutions diffuses dégradant la qualité des écosystèmes (notamment la biodiversité) et donc de notre cadre de vie ainsi que la pérennisation des ressources naturelles que nous exploitons, auxquelles elle contribue sont indéniables. Cependant, il est presque impossible de les évaluer dans la mesure où l'impact écologique attendu des actions inscrites dans ces objectifs est marginal, rendant plus difficile encore l'évaluation de la contribution de ces actions au changement qui serait observé.

Il est extrêmement difficile de contrôler l'éventuel bénéfice écologique d'une réduction locale de la consommation d'énergies non vertes sur l'environnement car la contribution est très marginale par rapport à l'impact globalisé du secteur de la production énergétique sur l'environnement. Réduire la dépendance et donc l'importation d'énergie non verte qui aurait un impact négatif dans l'environnement immédiat du site de production, d'une part ne signifie pas la réduction mécanique de cette production (risque d'effet rebond) ; d'autre part, compte-tenu de la dispersion de ces sites de production, il s'avère en pratique impossible d'effectuer un contrôle dans l'environnement d'immédiat de chacun d'entre eux.

Les indicateurs environnementaux ne sont pas pertinents pour mesurer la contribution d'actions locales sur l'impact global comme par exemple le changement climatique. Cela explique en partie qu'aucun des indicateurs d'impact ne porte sur ceux-ci et que les bénéfices écosystémiques auxquels on pourrait s'attendre n'aient pas été explicités. Par contre les progrès enregistrés à l'égard de certains objectifs sont mesurables à l'instar des flux et stocks de carbones émis ou séquestrés (permettant d'établir un bilan carbone territorialisé et sourcé), de pollution de l'air et de l'eau, ou des niveaux d'artificialisation et de biodiversité de l'environnement. Sans permettre d'établir et mesurer l'efficacité de la SLD, ces indicateurs auraient permis de contrôler l'atteinte d'objectifs environnementaux s'ils avaient été déployés.

Des politiques de suivi environnemental par des observatoires publics permettent de porter à la connaissance de décideurs publics l'état écologique de leur environnement. Les données collectées par ces observatoires sont traitées de sorte à pouvoir être intégrés dans le diagnostic d'un territoire à l'instar des plateformes OPTTEER et ALDO et subséquemment de définir des objectifs environnementaux, suivant des indicateurs construits pour mettre en œuvre des politiques publiques environnementales.

Enfin, l'objectif n°2 doit permettre par ailleurs de diversifier l'économie en Bresse bourguignonne en plus de ses sources d'énergie³⁶. Il apparaît dans la description des objectifs opérationnels s'y rattachant que cette diversification de l'économie ne passe pas nécessairement par le développement et la structuration des filières énergétiques même si l'éco-conditionnalité apparaît même de manière obligatoire, parfois facultative dans les fiches actions. La transition énergétique répond à un objectif économique encore une fois puisqu'il doit stimuler des filières locales : « Le soutien à l'artisanat du bâtiment dans une optique de rénovation énergétique de l'habitat et de respect de l'architecture traditionnelle bressane est une piste pour la programmation 2014-2020 »³⁷.

La structuration en circuit court et le soutien aux filières afférentes atteste d'un enjeu économique supérieur à la simple création de débouchés. On peut en effet s'attendre à ce que cela structure l'économie locale sur un modèle de développement plus durable via une chaîne de valeur pérenne et locale. Elle contribue à une autonomisation économique dont les effets potentiels sont :

- une moindre dépendance énergétique et économique du territoire, et donc une certaine protection contre les chocs et aléas du marché → résilience économique

³⁶ Annexe 5 de la Convention, p. 27.

³⁷ Annexe 5 de la Convention, p. 27.

- la conservation de la valeur ajoutée dans l'économie locale favorisant l'accumulation locale des capitaux, accroissant ainsi son potentiel de développement → croissance économique

La mesure de ces effets implique une finesse et une sensibilité accrue des indicateurs économétriques ainsi qu'une modélisation robuste. Or ces conditions sont d'autant plus difficiles à satisfaire que l'économie du territoire considéré est ouverte et dépendante à celles des autres territoires auxquels ses flux sont reliés.

En conclusion, on peut dire que la théorie du changement élude la dimension environnementale en s'attachant à la cohérence stratégique externe. Cela fait que les logiques éco-systémiques de l'intervention n'intègrent pas dans la formulation stratégique les relations écologiques bien qu'elles soient prises en compte.

Le contrôle de la pertinence de chaque objectif opérationnel

<i>Objectifs opérationnels rattachés à l'OS n° 1</i>	Mettre en œuvre des politiques d'aménagement durable	Améliorer l'efficacité énergétique du patrimoine bâti	Lutter contre la précarité énergétique	Repenser la mobilité et les déplacements
Effet attendu	Inscription des politiques territoriales dans une logique de transition énergétique	Réduction de la consommation énergétique/facture énergétique du patrimoine bâti	Augmentation du nombre de logements efficaces énergétiquement/réduction du nombre de ménages en situation de vulnérabilité énergétique pour le logement (Taux d'effort énergétique du logement supérieur à 10%)	Réduction de l'utilisation de la voiture individuelle dans les déplacements
Pertinence de l'effet recherché par l'atteinte de l'objectif opérationnel par rapport à l'objectif stratégique auquel il se rattache.	L'effet est pertinent au regard de l'OS.	L'effet est pertinent au regard de l'objectif stratégique si le besoin énergétique est moindre pour le même niveau de service (la satisfaction du besoin s'en trouve égale ou améliorée).	Ces effets sont complémentaires et participent à l'atteinte de l'OS.	L'effet attendu n'est pertinent que s'il existe une corrélation avec une augmentation des moyens alternatifs de locomotion moins polluants. L'effet souhaitable est plutôt un report modal de la voiture individuelle vers des moyens de locomotion plus vertueux.
Indicateurs de résultat	Evolution du nombre d'outils de planification inscrits dans une logique d'aménagement durable et du nombre d'aménagements	Evolution de la facture énergétique du patrimoine bâti/évolution de la consommation énergétique du patrimoine bâti	Evolution du nombre de logement rénovés/évolution du nombre de ménages ayant un taux d'effort énergétique du logement supérieur à 10%	Evolution de la part liée à l'utilisation des modes doux dans l'ensemble des déplacements type "mobilité quotidienne"/ Evolution du nombre de déplacements en véhicule individuel

Hypothèses sous-jacentes	La mise en place d'outils de planification peut contribuer à plus d'efficacité dans l'aménagement durable du territoire.	Le coût de l'énergie dépend de sa consommation. La consommation d'énergie du bâti peut être réduite sans préjudice pour les activités qu'il abrite en recourant à certains services ou équipements (ex : isolation, changement de système de chauffage)	L'alimentation énergétique constitue une dépense très contraignante pour beaucoup de ménages. Ces derniers ne seraient pas en mesure seuls d'investir dans l'efficacité énergétique de leur logis. Une intervention, sur l'efficacité énergétique de leur logement peut les aider à alléger leur budget.	La voiture individuelle peut être substituée sensiblement par d'autres modes de déplacement pour une part des déplacements. Des moyens peuvent être mis en œuvre pour favoriser cette substitution.
Opportunité et limite de l'approche évaluative : validité de l'hypothèse et pertinence de l'indicateur. Proposition pour construire un autre indicateur.	Les effets des outils de planification ne sont tangibles que lorsque les aménagements ont été réalisés. Par conséquent, l'indicateur ne peut renseigner l'impact, seulement les moyens efficaces.	Un indicateur offrant une comparaison de la facture d'énergie avant et après intervention est pertinent si l'on peut s'assurer que l'activité ne s'en est pas trouvée altérée.	L'indicateur ne tient pas compte de l'effort que représente l'investissement nécessaire à la réalisation de ces économies. Il devrait comporter le coût d'amortissement si le ménage doit en supporter une partie.	L'indicateur n'est pertinent que s'il existe une corrélation avec une augmentation des moyens alternatifs de locomotion moins polluants.
Source	collectivités territoriales, programme LEADER	collectivités territoriales, Alterre (profil énergétique de territoire),	Alterre (profil énergétique de territoire), ANAH, DDT, OPAC, agences immobilières.....	Alterre (profil énergétique de territoire), comptages routiers
Temporalité	3 ans/5 ans	1an/5 ans	5 ans	5 ans

<i>Objectifs opérationnels rattachés à l'OS n°2</i>	Développer la production d'énergies renouvelables	Structurer des filières
Effet attendu	Augmentation de la part d'énergies renouvelables basées sur des ressources locales dans la consommation d'énergie du territoire	Diversification des compétences et techniques de l'artisanat du bâtiment et des modes de distribution de l'agriculture
Pertinence de l'effet recherché par l'atteinte de l'objectif opérationnel par rapport à l'objectif stratégique auquel il se rattache.	L'effet attendu peut être généré par la réalisation de l'objectif opérationnel et contribue bien, en théorie, à l'objectif stratégique.	La diversification des compétences, techniques et modes de distribution dans les filières concernées ne gage pas nécessairement de la diversification des sources d'énergies locales ni de leur valeur ajoutée pour l'économie locale. L'effet souhaitable serait plutôt de valoriser la structuration plus écologique des filières ou la création de filières plus durables comme celles alimentant la production d'énergies renouvelables (comme explicitement affirmé dans l'OS).

Indicateurs	Evolution du taux d'autonomie énergétique du territoire	Evolution du nombre d'acteurs de l'artisanat du bâtiment participant aux démarches soutenues par LEADER (formations...)/ Evolution du nombre de producteurs agricoles ayant diversifié leurs circuits et débouchés de commercialisation/ Evolution du nombre de projets relatifs aux éco-matériaux
Hypothèses jacentes	sous- Le taux d'autonomie énergétique du territoire dépend de l'augmentation de la part d'énergies renouvelables locales. Cette hypothèse est fautive : ce n'est pas la part mais le volume absolu d'énergie renouvelable qui peut augmenter l'autonomie énergétique si la production d'énergies par d'autres sources reste constante.	Les démarches soutenues par LEADER (ex : formations) contribuent efficacement à l'objectif opérationnel. La participation des acteurs de l'artisanat du bâtiment à ces démarches est nécessairement efficace. Les compétences et techniques de l'artisanat du bâtiment et des modes de distribution de l'agriculture peuvent être diversifiés davantage. Leur diversification favorise les projets relatifs aux éco-matériaux.
Opportunité et limite de l'approche évaluative : validité de l'hypothèse et pertinence de l'indicateur. Proposition pour construire un indicateur alternatif meilleur ou complémentaire	Si l'autonomie énergétique territoriale est une finalité stratégique, alors l'objectif opérationnel est pertinent. Mais ce n'est pas l'effet attendu. De plus, il est indifférent aux sources d'énergie. Il devrait être construit en référence aux énergies renouvelables comme par exemple, pour le territoire, l'évolution du taux d'énergie renouvelable produite par rapport à la consommation énergétique totale.	Si l'on cherche plutôt à valoriser la structuration plus écologique des filières ou la création de filières plus durables, l'indicateur devrait renseigner la valeur ajoutée par celle-ci en termes d'emplois et de revenus créés grâce à l'intervention.
Source	Alterre (profil énergétique du territoire)	Porteurs de projets/programme LEADER
Temporalité	5 ans	1 an

Cohérence de la stratégie

Le diagnostic de territoire dressé à l'époque restant valable, la stratégie reste pertinente. La cohérence mérite cependant d'être contrôlée.

Contrôle de la cohérence externe

Pour garantir l'efficacité de la SDL, le GAL doit veiller à ce que sa SDL soit conforme et cohérente avec le cadre stratégique dans lequel s'inscrit plus largement l'intervention publique sur son territoire, de sorte à ce que les ressources soient le plus efficacement affectées compte-tenu des autres actions publiques congruentes avec la SLD.

Une SDL conforme au cadre stratégique du territoire

« Lors du Comité syndical du 15 septembre 2014, l'assemblée délibérante constituée de 36 délégués (/40 de droit) et désignés par chaque EPCI en fonction de son poids démographique, a confirmé la volonté de s'engager dans une réponse à l'appel à candidatures LEADER FEADeR 2014-2020 et retient à l'unanimité (35 voix pour et 1 abstention) la priorité régionale « Transition écologique et énergétique » comme dominante LEADER (cf. Annexe 3 : Délibération du 15 septembre 2014). »³⁸

³⁸ Dossier de candidature LEADER 2014-2020, p. 4.

L'autorité de gestion a validé en totalité la stratégie du GAL puisqu'elle est reprise sans modification dans la convention à l'exception de son logigramme qui, dans sa présentation plus synthétique, reste néanmoins fidèle à l'original.

Compte-tenu de la gouvernance du dispositif local de mise en œuvre du programme LEADER, la stratégie adoptée s'inscrit donc fidèlement aux stratégies définies par les acteurs publics du développement local, à commencer par la charte de Pays dont est extraite directement le contenu descriptif de la stratégie du GAL. Le Projet d'Aménagement et de Développement Durables (PADD), contenu dans le SCoT et qui « fixe [...] les grands principes et objectifs d'aménagement sur le territoire pour les 20 prochaines années, définis dans un souci de développement durable, de solidarité et de cohérence » doit d'ailleurs prendre en compte cette charte³⁹.

Or, le SCoT qui est un outil de planification essentiel à la mise en œuvre de la stratégie locale de développement du Pays - dont les principes généraux sont définis dans la Charte de Pays - a été élaborée au cours de la programmation LEADER par la même structure porteuse, sous la supervision donc du président du GAL. Se faisant, la rédaction du diagnostic et de la stratégie du GAL a pu s'appuyer sur les travaux du Scot en cours d'élaboration. La programmation des actions était donc nécessairement intégrée dans la perspective stratégique du SCoT puisque ce GAL est, pour ainsi dire, une émanation du SMBb.

« L'élaboration de la candidature LEADER 2014-2020 a été confiée à l'équipe du Syndicat Mixte de la Bresse bourguignonne en lien étroit avec les instances de décision (Syndicat Mixte, Comité de Programmation) et/ou de concertation (Conseil de développement...). »⁴⁰

En outre, cette stratégie intègre les préconisations de l'évaluation des programmes LEADER passés, notamment la précédente comme indiqué dans l'annexe 5 de la Convention (p.26), ce que relève l'AG dans l'examen de candidature.

Enfin, le contenu de la SLD a été fortement défini par l'AG puisque le GAL a bien suivi les préconisations du Conseil régional de Bourgogne inscrites dans l'appel à candidature (p. 7) formulées conformément à son programme de développement rural. Au regard de son propre diagnostic de territoire et de ses stratégies de développement de ses territoires ruraux, la Région indique que :

« Ces opérations devront participer à la contribution aux défis régionaux : résilience et attractivité, tel doit être le leitmotiv des territoires ruraux bourguignons pour la période 2014 à 2020. Il s'agit de favoriser la promotion et l'accompagnement d'un développement local intégré, pour répondre à deux défis majeurs bourguignons que sont :

- 1- L'accueil de nouvelles activités et de nouveaux actifs pour répondre aux enjeux démographiques du vieillissement et du renouvellement de population en milieu rural
- 2- la transition écologique et énergétique des territoires ruraux pour répondre notamment aux enjeux de dépendance énergétique de la Bourgogne dans un contexte de fluctuation à la hausse du prix des énergies fossiles »⁴¹

³⁹ Comme le stipule l'article L.122-1-3 du Code de l'Urbanisme : « Lorsque le périmètre d'un schéma de cohérence territoriale recouvre en tout ou partie celui d'un pays ayant fait l'objet d'une publication par arrêté préfectoral, le projet d'aménagement et de développement durables du schéma de cohérence territoriale prend en compte la charte de développement du pays ».

⁴⁰ Dossier de candidature LEADER 2014-2020, p. 58.

⁴¹ France - Rural Development Programme (Regional) – Bourgogne, p. 1190 URL : <file:///W:/LEADER%202014-2020/LEADER%202014%202020%20AMV/CANDIDATURE/pdr-avec-cn-22-07-15.pdf>

En outre, elle « [souhaite] que les *Stratégies Locales de Développement (SLD)* contribuent à traiter de manière dominante une [de ces] *priorités* »⁴². Le Comité syndical a adopté avec une quasi-unanimité (moyennant une abstention) la seconde priorité. Durant l'examen du dossier de candidature du GAL auquel a procédé l'AG, celle-ci estime que sa « stratégie LEADER s'inscrit bien dans le projet de territoire de 2014-2022 qui place la transition énergétique comme un objectif majeur ».⁴³

« En matière de structuration et d'animation des territoires, il s'agira :

- de favoriser l'élaboration et l'animation de stratégies territoriales intégrées et ciblées sur ces deux défis régionaux
- de renforcer la légitimité et la capacité des collectivités locales à organiser la transition écologique et énergétique de leur territoire
- de soutenir la professionnalisation, la mise en réseau et l'animation de l'ingénierie territoriale et des élus locaux
- de renforcer la gouvernance public-privée
- de soutenir les approches interterritoriales et de prendre en compte les spécificités des bassins de vie interrégionaux

En matière d'économie et d'emploi, il s'agira de faire des territoires ruraux des espaces d'attractivité économique en proposant :

- D'une part, un accueil, un accompagnement et un suivi intégré des porteurs de projets
- D'autre part, en ciblant sur le développement et la structuration de filières économiques intégrées à fort ancrage local et génératrices d'emplois

- Filières de la transition écologique et énergétique :
 - S'appuyer sur le triptyque sobriété énergétique, efficacité énergétique et développement des énergies renouvelables (démarches « Négawatt ») pour engager les territoires ruraux sur la voie de l'autonomie énergétique
 - Placer l'agriculture au cœur des stratégies de transition énergétique et alimentaire et développera la notion d'autonomie à l'échelle du territoire : agriculture durable, circuits courts d'approvisionnement et de distribution...
 - Structurer, dynamiser et faire monter en expertise et compétences les entreprises de la filière bâtiment pour répondre au défi de la rénovation énergétique
 - Filière bois (bois construction et bois énergie) et matériaux bio-sourcés
- Filière des services à la personne, à la population, aux entreprises
- Filière touristique :

En matière d'attractivité résidentielle, dans une logique de renforcement des villes et bourgs-centres, il s'agira :

- d'offrir à toutes les générations du « bien-vivre » : offre petite enfance, enfance, jeunesse, senior, culture, sport, services marchands de proximité, offre TIC (usages)
- de renforcer l'offre de santé, de services publics, d'équipements de centralité
- de développer des solutions de mobilités durables alternatives à la voiture individuelle et adaptées aux lieux et modes de vie »
- de promouvoir un habitat et un tissu urbain associé économes et de qualité »

France - Rural Development Programme (Regional) – Bourgogne (op. cit.), p. 1190

En plus de devoir contribuer à ces deux défis dont l'un doit être traité de manière dominante, l'AG « propose » des axes de travail se dégageant parmi « 3 champs d'investigation » dont doivent tenir compte les GAL dans la formulation de leur plan d'actions en objectifs opérationnels.

⁴² Voir « Synthèse de l'analyse du dossier de candidature LEADER du Pays de la Bresse Bourguignonne » en annexe du courrier de François Patriat, président du Conseil régional adressé à M. Vadot en date du 20 mars 2015, disponible sur le site de web du SMBb à l'URL : <file:///W:/LEADER%202014-2020/LEADER%202014%202020%20AMV/CANDIDATURE/courrier%20CRB%20candidature%20leader.pdf>

⁴³ *Ibid.*

Dans la phase de conventionnement, lorsque l'AG procède à l'évaluation *ex ante* de la stratégie s'est assurée de la cohérence externe notamment vis-à-vis du cadre stratégique régional la mise en œuvre relève sa prérogative. Néanmoins, il apparaît que le contrôle de conformité au cadre devant garantir la cohérence externe et la pertinence de la SLD excède l'évaluation *ex ante*. En effet, sur la base des préconisations qui en sont issues son contenu se trouve négocié durant cette phase clé du processus conventionnement. Etant donné que l'AG a également pour prérogative la sélection des GAL, elle impose de fait à travers son appel à candidature des modalités précises sur le contenu programmatique que tout GAL devra intégrer dans sa SLD.

Or, si les deux défis majeurs ne sont pas déconnectés, on ne peut qu'observer une divergence stratégique que révèle bien l'articulation entre objectifs stratégiques et opérationnels au regard des effets attendus que l'on peut dégager des 3 champs d'investigation. Il était donc prévisible de retrouver un découplage d'objectifs dans la SLD du GAL du Pays de la Bresse bourguignonne. Celui-se manifeste en particulier dans la dichotomie de l'OS n°3 vis-à-vis des OS n°1 et n°2 se rapportant à directement à la transition écologique mais pas seulement. Comme nous le verrons lors du contrôle de cohérence interne, la logique d'intervention a souffert de la transposition des préconisations régionales dans la stratégie puisque l'on retrouve des éléments entretenant peu de rapport au sein des objectifs opérationnels se rapportant à l'OS n°2. Le fait que la modification majeure de la SLD survenue ait consisté à rayer l'OS n°3 n'apparaît pas anodin.

En dépit de cela, lors de son évaluation *ex ante*, l'AG a salué la pertinence et la cohérence interne de la SLD eu égard à la logique d'intervention. Compte-tenu que le GAL s'est attaché à respecter le cahier des charges de l'appel à candidature, réemployant la même terminologie, cela était aussi prévisible.

Les modifications de la SLD

La validation par l'autorité de gestion, de la stratégie proposée par le GAL au regard du diagnostic établi, comme en atteste la Convention, signifie qu'elle a été évaluée satisfaisante *ex ante* puisque l'autorité de gestion devait s'en assurer pour procéder au conventionnement. Pour convenir des caractères de pertinence, de cohérence et de crédibilité de cette stratégie dans le cadre d'une évaluation *ex ante* du programme, la Région, s'est référée au diagnostic de territoire présenté dans le dossier de candidature.

L'article 6.1 de la Convention stipule (p. 11) que le plan d'actions devant concrétiser la SDL doit comprendre, pour chaque action entreprise, des éléments de stratégie (annexe 5) et financiers (annexe 2) ainsi qu'un ensemble de fiches-action (annexe 6).

Remarque : Dans le cadre de sa stratégie de DLAL, le GAL a, sous la même autorité de gestion, mis en œuvre deux programmes de développement rural de manière complémentaire. Procéder à une évaluation de la mise en œuvre de la stratégie réalisée dans le cadre du programme LEADER doit tenir compte de cet aspect.

Par ailleurs, si la partie qui nous occupe concerne essentiellement l'évaluation des actions programmées, la stratégie en elle-même doit aussi être ré-évaluée au cours de l'évaluation finale dans la mesure où des changements ont pu conduire à sa modification.

Ce fut précisément le cas puisque plusieurs avenants à la Convention ont apporté des modifications successives plus ou moins importantes à la SLD⁴⁴. Le 1^{er}, a une conséquence relativement mineure, venant adapter la convention à de nouvelles dispositions légales. Le 2^{ème} supprime la mention détaillant les critères de sélection tout en affirmant la compétence et le devoir pour le CoProg de les définir. La composition du CoProg s'en trouve aussi modifiée.

⁴⁴ Voir en annexe la synthèse des avenants à la Convention.

Conformément au souhait de l'Agence de services et de paiements (ASP), organisme payeur, partie à la convention, cette dernière a été modifiée formellement pour correspondre sur le fond « aux décisions prises lors de la réunion du 6 septembre 2021 qui ont confirmé les évolutions envisagées lors des échanges du 25 janvier 2021 ». Les montants budgétisés pour les fiches n°7, n°8 et n°9 étant réduits à zéro, ces actions étaient, de fait, clôturées et l'objectif stratégique n°3 s'en trouvait sans objet. Cela a justifié la demande de l'ASP de rayer ces parties de la convention, modifiée dans le procès-verbal dressé à la suite de la consultation écrite du 26 avril au 29 mai 2022. Était en jeu la dotation complémentaire attribuée en juillet 2021 à travers la poursuite de la procédure d'avenant en cours bloquée pour cette raison par l'ASP.

La stratégie du GAL ainsi imputée de son 3^{ème} et dernier objectif stratégique (dans l'ordre hiérarchique) ne s'en est pas trouvée fondamentalement altérée. Le champ des actions (de sensibilisation, de formation et de promotion) programmées dans ces fiches peut s'inscrire dans le cadre des activités d'animation du réseau d'acteurs locaux. Ces actions avaient un effet indirect sur la stratégie puisqu'elles visaient à renforcer les résultats des autres actions et non à la réalisation d'un objectif proprement indépendant du 1^{er} ou du 2^{ème} objectif stratégique. Compte-tenu de la faiblesse du montant alloué à la réalisation de l'OS n°3, dérisoire par rapport au budget total de la programmation (<1%), et de la suppression de ces actions en fin de programmation, ces actions peuvent rétrospectivement être considérées comme non pertinentes.

Cela ne signifie donc pas qu'il n'était pas nécessaire de programmer ces actions, par ailleurs non prioritaires, en prévision d'éventuels besoins mais que la nécessité de les mettre en œuvre n'est pas survenue. Le besoin ne s'en serait finalement peut-être pas fait sentir compte-tenu que ses actions devenaient d'autant moins pertinentes que le programme se terminait. A l'inverse, si l'on suppose que ces activités requéraient pour leur mise en œuvre les capacités d'animation du chargé de mission LEADER, le turn-over et la vacance sur ce poste ont pu entraver la programmation de ces actions.

Cet avenant survient à la suite d'un précédent avenant portant sur la composition de programmation, suite à la décision de deux membres du comité privé qu'il a fallu remplacer, actant donc un remaniement qui a pu susciter une réévaluation de la stratégie au cours de sa présentation et finalement sa réorientation. Cette coïncidence ne doit pas déporter notre attention des causes possibles de ce changement de la SLD qui peuvent dériver d'une modification du cadre stratégique à un niveau supra-local.

Il apparaît dans le diaporama diffusé lors de la réunion du comité de programmation du 25 janvier 2021⁴⁵ des considérations évaluatives du programme destinées principalement à informer les nouveaux membres. Elles dressent un bilan très succinct pour chaque fiche-action (FA) fournissant des explications à propos des difficultés rencontrées dans la programmation de projets correspondant à l'OS n°3.

Le montant pour la FA n°7 dédiée aux « Nouveaux services pour la transition » a, en dépit d'une dotation initiale relativement faible de 33 000€, fortement été revue à la baisse en juillet 2018 (réduite à 3 000€) suite aux nombreux dysfonctionnements nationaux du programme. Ce si bien qu'il était même envisagé en janvier 2021, de la clôturer car elle s'est en plus avérée inadaptée aux critères LEADER. Il a été suggéré d'orienter les porteurs de projets (café numérique, coworking, Fablab, etc.) intéressés vers des dispositifs plus simples et plus sécurisés dont ENVI (Espaces Nouveaux Villages Innovants) de la Région et « Tiers Lieux » de l'Etat).

⁴⁵ Disponible sur le site web du Pays de la Bresse bourguignonne à l'adresse URL : <https://www.pays-bresse-bourguignonne.com/wp-content/uploads/2021/01/diaporamaLEADERjanvier2021.pdf>

Il n'a été puisé aucun fonds dans l'enveloppe dédiée à FA n°8 dédiée aux « Formations pour la transition », dotée de 19 000 euros, pour le financement de deux projets⁴⁶ transféré sur fonds propres de la Région. Elle était appelée à être fermée car elle apparaissait inadaptée aux critères LEADER notamment parce que l'analyse du coût raisonnable exigée oblige de procéder à plusieurs devis à comparer, lesquels étaient difficile à obtenir compte-tenu de la spécificité de ces types de projets et de la faiblesse des montants des crédits allouables.

Il en allait de même pour la FA n°9 consacrée « Événementiels pour la transition » qui initialement dotée de 37 000€ a vu son enveloppe abaissée à 2 000€ ne convenait pas au financement de projets portés par des structures disposant d'une capacité de trésorerie insuffisante pour avancer les sommes dans l'attente du paiement par l'AG. Dans ces conditions, l'appel à projets, prévu dans la fiche, n'a jamais eu lieu. Il apparaissait d'ailleurs que, en France, de très nombreux porteurs de projets (culturels) subventionnés par LEADER se sont retrouvés en graves difficultés financières.

Pour toutes ces fiches-actions, le montant de leur dotation a été revu à la baisse en juillet 2018 suite aux nombreux dysfonctionnements nationaux - en conséquence de quoi, l'AG a décidé de rendre inéligibles les projets pour lesquels les dépenses de fonctionnements étaient prédominantes⁴⁷. Aucun des projets éligibles pour ces FA ne peut bénéficier des enveloppes complémentaires, ce qui justifie de surcroît leur suppression. A noter que ces dernières ont été celles ayant le moins fait l'objet de réserve de la part de l'AG. Pendant la phase de conventionnement, elle les a même plébiscitées, révélant potentiellement un manque d'appréciation stratégique de sa part.

« Les fiches 7, 8 et 9 sont orientées sur la mobilisation, les changements de comportement, et la sobriété énergétique. Elles sont à ce titre intéressantes et constituent 3 fiches actions dans « l'esprit LEADER » (innovation, caractère pilote), il conviendra là encore de les préciser et de les développer. »⁴⁸

Contrôle de la cohérence interne et reformulation logique

Afin d'évaluer la SLD, on doit repartir du diagnostic de territoire initial pour vérifier la cohérence logique entre objectifs stratégiques et opérationnels. Il ressort un certain nombre de défis dont il apparait que l'interdépendance conduit à proposer des objectifs opérationnels répondant à plusieurs objectifs stratégiques. Malgré une articulation logique différente, on a observé, à travers le logigramme de contrôle, une convergence notable entre les graphes. La différence découle logiquement de la déclinaison opérationnelle linéaire des objectifs stratégiques et la SDL dont nous cherchons à contrôler l'efficacité à travers les critères de pertinence et de cohérence stratégique. Après reconstitution inversée de la logique d'intervention, on émettra quelques critiques sur la cohérence de la logique d'intervention.

Cohérence interne

Correspondance entre les différents objectifs d'une même intervention. La cohérence interne implique l'existence d'une hiérarchie des objectifs, les objectifs situés à la base contribuant logiquement aux objectifs situés au sommet.

⁴⁶ « Création et fonctionnement d'un dispositif d'accompagnement à la transition énergétique » du CPIE Bresse du Jura doté de 4 400 euros votés en février 2017 et « Défi Familles à Energie Positive » du Centre Social et Culturel de Cuiseaux (action à l'échelle de Bresse Louhannaise Intercom') doté de 6 015 euros votés en octobre 2019.

⁴⁷ Cette explication a été fournie durant les entretiens individuels avec les membres de l'équipe technique du GAL mais aussi au cours de l'entretien collectif en *focus group* (voir le *verbatim* en annexe) avec des membres du CoProg pendant le séminaire d'évaluation du 3 juillet.

⁴⁸ Synthèse de l'analyse du dossier de candidature LEADER du Pays de la Bresse bourguignonne, *op. cit.*

La convergence stratégique des axes d'intervention

A partir de la matrice AFOM, il apparaît que la stratégie de développement local par le GAL visait à répondre à plusieurs défis qui correspondent à ceux qui découlent de l'analyse faite à partir des mêmes données mais avec 8 ans de recul, travaillée par l'émergence ou le renforcement de certains enjeux.

Le développement d'un modèle énergétique plus écologique est une condition pour un développement durable et donc une réponse à long terme au défi économique que représente la pérennisation de ses ressources. A court terme, limiter les atteintes à la qualité dans l'environnement dans lequel nous vivons est un défi sanitaire et social autant qu'écologique.

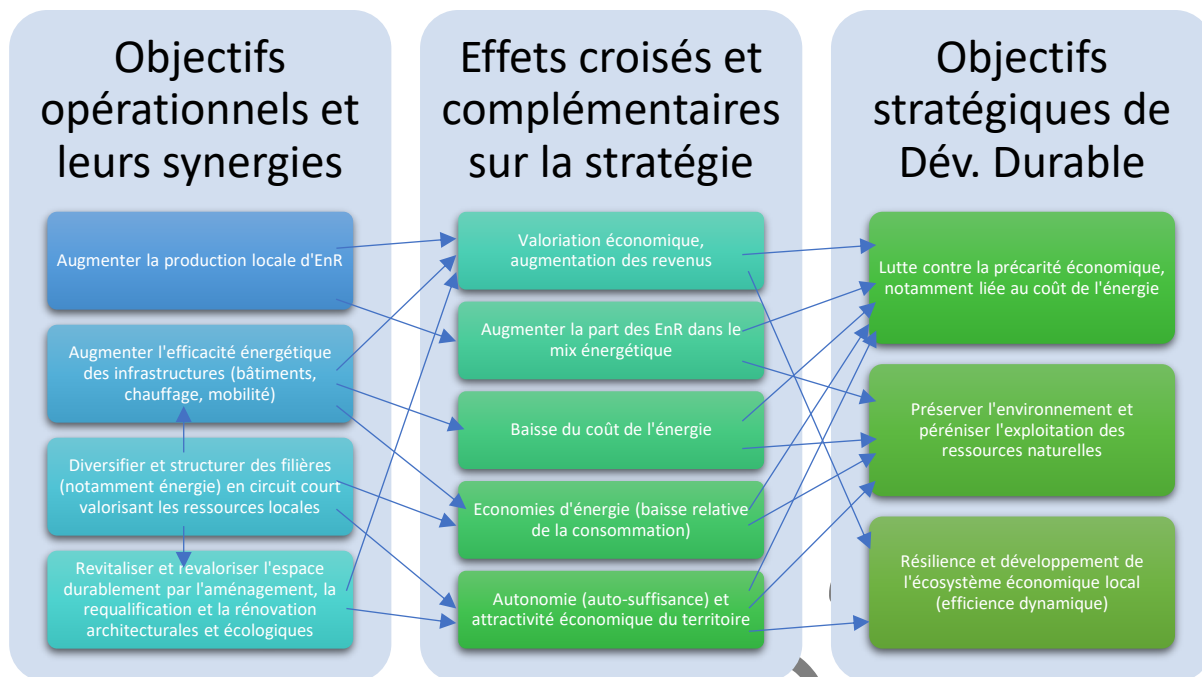
Remarque : La pandémie de Covid-19 survenue en 2020 a accru le caractère sanitaire des enjeux environnementaux, saillant dans les référentiels de politiques publiques. C'est pourquoi, bien qu'absent de la stratégie, il apparaît *ex post* que cet enjeu devenu évident mérite d'être pris en compte. En l'espèce, il s'agit de rappeler simplement que les problèmes de santé publique ont des facteurs environnementaux, principalement due à la pollution générée par certaines de nos activités. De même, l'objectif paradigmatique qu'est le développement durable pour les référentiels de politiques publiques et sa reconnaissance par l'opinion publique ont conduit à affirmer la transition écologique comme un enjeu primordial plus encore fortement exprimée qu'auparavant. La hiérarchie des objectifs s'en trouve quelque peu modifiée sans préjudice pour la cohérence interne de la stratégie ici évaluée et ne remet pas non plus en cause les indicateurs de résultat et d'impact retenus. Ces événements et processus favorisent *ex post* une interprétation légèrement différente de la SDL.

La stratégie entend répondre au défi socio-économique de lutte contre la précarité énergétique en augmentant l'efficacité économique du modèle énergétique. L'augmentation de la production locale et, à niveau d'activité égal ou croissant, la réduction relative de la consommation locale d'énergies (sobriété) dont on espère ainsi abaisser le coût et générer des bénéfices de production, doit avoir un impact positif sur le pouvoir d'achat de la population locale. Favoriser l'auto-consommation directe ou l'aménagement de filières énergétiques courtes permet de limiter le transport de l'énergie qui lui-même est énergivore, contribue à accroître l'efficacité énergétique en permettant par ailleurs de s'assurer que cette énergie produite localement est renouvelable et pollue le moins possible.

Il s'agit d'accroître la résilience et l'efficacité économique de l'exploitation énergétique du territoire pour répondre au problème de précarité économique dont le coût de l'énergie est un facteur important. Cependant, les leviers retenus d'efficacité du modèle énergétique au profit des consommateurs contribuent tous à réduire la pollution locale et globale engendrée par l'énergie, localement consommée ou produite, et exploiter plus durablement les ressources naturelles. Par ailleurs, diversifier, exploiter et valoriser les ressources locales du territoire pour produire et consommer localement ainsi en circuit court, toutes filières confondues, doit contribuer à l'essor et à la résilience de l'activité socio-économique sur le territoire⁴⁹. Cela passe aussi par une diversification et une montée en compétence des savoirs locaux comme par exemple dans le domaine du bâtiment.

Par conséquent, les réponses formulées face au défi socio-économique de court et moyen terme s'inscrivent dans une réponse à plus long terme au défi de préservation de l'environnement puisqu'elles constituent aussi des solutions plus écologiques d'exploitation des ressources naturelles locales, notamment énergétique. La préservation de l'environnement apparaît comme un enjeu d'importance égale avec la lutte contre la précarité économique ainsi que le développement des capacités de production et de résilience de l'écosystème économique local. Ce sont autant d'objectifs stratégiques s'inscrivant dans l'objectif plus global de développement durable.

⁴⁹ Alors que cela n'est pas inscrit dans les effets attendus à évaluer, il est cependant dit dans la stratégie décrite dans la Convention (p.26) que cet objectif opérationnel doit créer de l'emploi et de l'activité économique.



Logigramme de contrôle : Relations entre les objectifs opérationnels et stratégiques redéfinis à partir des effets attendus

Dans cette nouvelle représentation, il se dégage très nettement que les objectifs opérationnels de transition énergétique dominent la stratégie de développement durable malgré une montée en généralité prenant en compte tous les secteurs de la stratégie.

Puisque tous les éléments tangibles de la stratégie sont conservés et trouvent à s'articuler de manière logique, la SDL n'est absolument pas remise en cause. Telle que la stratégie est ainsi formulée, les effets attendus par la réalisation des objectifs stratégiques correspondent directement aux objectifs stratégiques reformulés en objectifs de développement durable.

Des incohérences dans la formulation de la SDL

Les effets attendus par objectif stratégiques et leur objectifs opérationnels correspondant sont :

OS n°1 → réduction de la facture énergétique

Inscription des politiques territoriales dans une logique de transition énergétique	Réduction de la consommation énergétique/facture énergétique du patrimoine bâti	Augmentation du nombre de logements efficaces énergétiquement/réduction du nombre de ménages en situation de vulnérabilité énergétique pour le logement (Taux d'effort énergétique du logement supérieur à 10%)	Réduction de l'utilisation de la voiture individuelle dans les déplacements
---	---	---	---

OS n°2 → diversification des sources d'énergie et de l'économie

Augmentation de la part d'énergies renouvelables basées sur des ressources locales dans la consommation d'énergie du territoire	Diversification des compétences et techniques de l'artisanat du bâtiment et des modes de distribution de l'agriculture
---	--

OS n°3 → changement de comportement des acteurs locaux

Mise à disposition des acteurs locaux d'outils qui leur permettent de s'inscrire dans la transition/ Les acteurs locaux se saisissent de ces services	Poursuite de la sensibilisation des acteurs locaux aux enjeux et outils de la transition	Mobilisation des habitants autour de la transition énergétique	Mise à disposition des habitants de points d'information sur la transition énergétique/ Diffusion de l'information sur la transition dans la population
---	--	--	---

La suppression d'un axe stratégique sur trois rend opportune une décomposition des objectifs stratégiques et opérationnels, condensés initialement pour laisser la part belle aux opérations de structuration et d'animation du territoire dans l'OS n°3. Lorsque l'on repart ainsi des fiches actions pour reconstruire des objectifs opérationnels et établir les objectifs stratégiques vers lesquels ils convergent, une recomposition plus logique est possible. En décomposant ainsi la SLD, on constate que l'OS n°2 comporte, en réalité, deux axes distincts difficiles à regrouper sous l'étiquette transition énergétique : développer la production d'énergies renouvelables, d'une part, et structurer des filières locales, d'autre part.

Il apparaît d'emblée une certaine incohérence catégorielle sans doute imputable à la recherche d'une cohérence externe focalisée sur la transition énergétique. En effet ce thème, de par la convergence des instruments publics déployés, nombreux, qu'il suscitait, favorise sa prise en compte stratégique par les acteurs pour en bénéficier. En créant un effet d'aubaine, le contexte politico-institutionnel a donné du jour à l'opportunité pour le GAL de mettre en avant ce thème. Nous pourrions faire l'hypothèse que ce contexte ait favorisé la génération d'un biais cognitif de focalisation se traduisant par la nécessité de relier logiquement toute action à ce thème néanmoins quelques incohérences internes à la SDL. On peut également spéculer sur le ressort politique de ce choix : le caractère plus adéquat du terme écologique pour qualifier cette transition est aussi plus politisé. Il peut, en effet, renvoyer à une affiliation partisane a pu, dans le contexte socio-politique local (notamment régional), être écarté en partie pour cette raison.

Cependant, en tout état de cause, la référence à la transition écologique lors du conventionnement très présente initialement dans les documents stratégiques régionaux (PDR) et explicite dans les axes dominants à sélectionner dans la réponse à l'AAC a été supprimée discrètement et unilatéralement par l'AG⁵⁰. Dans leur intitulé et partout où il était fait référence à la transition écologique et énergétique, seul ce dernier caractère de la transition dont il était question est resté. En conséquence de quoi la mention « écologique » n'apparaît même plus dans la dénomination de la SLD qui pourtant est au fondement de l'objectif plus général de développement durable qui ressort de la SLD.

La poursuite durable du développement sur un territoire implique une transition écologique du son modèle de développement qui elle-même implique une transition écologique du système énergétique. Une transition énergétique n'est cependant pas nécessairement écologique et ne contribue donc pas nécessairement au DD. Autrement dit, transitions écologiques et énergétiques sont interdépendantes mais pas nécessairement convergentes. Si les relations entre objectifs sont cohérentes au regard des effets attendus, tel n'est pas le cas de leurs intitulés.

Un certain nombre d'erreurs sémantiques sur la constitution des ensembles catégoriels est patent. Elles se traduisent parfois par des renversements logiques de relation causale dans leur intitulé comme celui de l'objectif stratégique n°2 : « Valoriser les ressources locales par la production d'énergies renouvelables et la dynamisation de l'économie ». Comment la dynamisation de l'économie pourrait-elle valoriser les ressources locales ? Par contre l'inverse semble évident si par « valorisation » on entend des processus de valorisation économique (patrimoniale et marchande) des ressources et par « dynamisation de l'économie » on entend la stimulation des activités économiques qui se

⁵⁰ Ce constat qui a pu sidérer les membres du CoProg a été évoqué lors de l'entretien collectif du 3 juillet 2023 (voir en annexe le verbatim du focus group).

manifesterait par un essor avec l'apparition de nouveaux acteurs, de nouvelles activités que susciteraient de nouvelles ressources de revenus ou des débouchés économiques, lesquelles sont produites par les ressources valorisables à exploiter. C'est le sens qui semble retenu puisque la production d'énergies renouvelables doit justement contribuer à valoriser économiquement ces ressources locales.

Il aurait été plus juste de nommer cet ensemble « Dynamiser l'économie par la valorisation des ressources locales, notamment par la production d'énergies renouvelables ». Cependant, le lien avec la transition énergétique se serait dissolu dans une inversion hiérarchique d'objectifs puisque le dynamisme économique englobe la transition énergétique et non l'inverse. Par ailleurs, cet objectif stratégique est décliné en objectifs et sous objectifs opérationnels (définis dans les fiches- actions) qui ont un lien très faible avec la transition énergétique telle que la montée en compétences et en innovation de l'artisanat du bâtiment et la structuration des filières agricoles et alimentaires selon une logique de circuits courts. On reconnaîtra que l'éco-conception, l'expertise en rénovation énergétique dans la filière du bâtiment et que la limitation des transports et donc la consommation d'énergie induite par les filières courtes participent aussi à la transition énergétique. Néanmoins leurs effets sur la gestion durable des ressources naturelles locales les lient plus directement à la transition écologique qu'à la transition énergétique bien que celle-ci en soit un aspect essentiel.

A la lecture du cahier des charges de l'appel régional à candidatures LEADER, apparaissent analogues aux axes de travail de l'objectif prioritaire régional pourrait s'inscrire dans les objectifs prioritaire régional « concernant l'accueil de nouvelles activités et de nouveaux actifs : construction d'une offre de qualité (développer/améliorer les conditions d'activité en travaillant sur la structuration du réseau d'accueil, la notoriété du territoire et les gisements d'emploi, de réceptivité en travaillant sur l'habitat et d'aménité en travaillant sur les services, la santé et la mobilité), la mobilisation et la sensibilisation des acteurs du territoire, l'accompagnement et la prospection des porteurs de projet et la promotion des offres qualifiées. » Il en va de même de l'ensemble des objectifs opérationnels rattachés à l'OS n°3.

Les objectifs opérationnels visant à développer la production d'énergies renouvelables et structurer des filières locales répondent à un objectif stratégique distinct. De même que l'efficacité énergétique, ils s'inscrivent dans une démarche de transition écologique qui apparaît comme un thème transversal même s'il y a une prépondérance pour la transition énergétique.

Certains effets attendus de la transition énergétique répondent à certains enjeux relevés du diagnostic de territoire relatifs à la condition socio-économique des ménages. Compte-tenu de leur dépendance énergétique forte pour leur besoins résidentiels et professionnels de chauffage et de mobilité, le coût lié à leur consommation énergétique apparaît clairement dans la SDL comme un défi majeur de lutte contre la précarité économique des ménages à bas revenus. Ainsi, la transition énergétique n'est pas une fin en soi. *A contrario*, certains effets attendus comme le maintien et le développement de biens et services (la dynamisation de l'économie), la lutte contre la précarité économique et sociale, la préservation de l'environnement sont des enjeux de développement durable auxquels l'objectif stratégique de transition énergétique entend contribuer de même que la création de filière courtes.

L'objectif opérationnel de mise en œuvre de politiques d'aménagement durable ne recouvre pas que la seule action de planification stratégique du territoire (TEPos et PCAET) et d'urbanisme par les collectivités territoriales. Les projets d'urbanisme s'inscrivant dans l'objectif opérationnel d'aménagement durable de l'espace sont conditionnés à des critères :

- esthétique (en conformité à la brochure « construire en Bresse ») et fonctionnel de valorisation et de revitalisation de l'espace urbain, notamment par la rénovation des centres-bourgs et la construction d'écoquartiers ;
- de performance écologique (notamment énergétique) qui concernent les bâtiments et de la mobilité ; ils participent directement à d'autres objectifs opérationnels.

Quant aux effets de la planification durable, ceux-ci sont intangibles de par leur généralité puisque c'est une opération qui encadre l'intervention. Dans la mesure où nous sommes partis des effets attendus, il est logique que nous ne la retrouvions pas dans le logigramme de contrôle (voir supra). La présence de cet objectif opérationnel dans la SDL n'est donc pas incohérente. Compte tenu de son impact général, elle aurait été reliée à tous les effets déjà présentés et en aurait impliqué d'autres, mais la relation aurait été tenue pour chacun. Néanmoins, il est possible de faire apparaître un objectif opérationnel distinct de revitalisation et de revalorisation de l'espace urbain qui ne saurait s'inscrire dans d'autres objectifs opérationnels ni même dans l'objectif général de transition énergétique. Or dans la logique d'intervention présentée, il n'est pas relié aux effets attendus de la mise en œuvre de la stratégie.

Même si l'on ne tient plus compte de l'OS n°3, la hiérarchisation et la déclinaison des objectifs ne sont pas totalement cohérentes telles que formulées dans le cadre logique d'intervention. Toutefois, à quelques exceptions près, ces actions trouvent à s'articuler en une stratégie cohérente dans le même cadre logique d'intervention si on les réorganise. Il apparaît nécessaire de rationaliser la formulation logique de la SDL quitte à renverser la hiérarchie entre ces éléments dont certains doivent être dissociés entre eux. Nous avons d'ailleurs présenté, dans la partie précédente, un logigramme alternatif représentant la logique d'intervention finale. Celui-ci est construit en partant des sous-objectifs opérationnels pour reconstituer en de nouveaux ensembles des objectifs opérationnels devant

La stratégie élaborée par le GAL est conforme dans sa définition à l'un des principes (objectifs) fondamentaux de l'AG en étant axée sur une priorité ciblée, en l'occurrence, la transition énergétique. Cette dernière résulte du respect de l'une des deux priorités dominantes imposées par la région⁵¹. On retrouve traduits dans les mêmes termes les « axes de travail » (des sous-objectifs stratégiques) de la Région dans la définition des objectifs opérationnels et les fiches-actions. On retrouve par ailleurs des axes de travail proposés par la Région pour accomplir l'autre objectif prioritaire (cependant traitée de manière mineure) concernant l'accueil de nouvelles activités et de nouveaux actifs.

Il semble que l'incohérence formelle est tributaire de la volonté du GAL de s'assurer que sa stratégie soit conforme au cahier des charges régional, suivant ostensiblement les préconisations émises par l'AG durant la phase de conventionnement. Or elles ne peuvent s'intégrer logiquement sans renoncer à l'analogie définitionnelle et hiérarchique en référence à deux ensembles distincts d'objectifs. Une montée en généralité serait nécessaire afin que ceux-ci trouvent à s'intégrer ensemble de manière cohérente dans la hiérarchie des objectifs.

En vue de maximiser ses chances de sélection, le GAL était incité très fortement à reproduire les catégories d'analyse ou de schématisation logique (éléments et relations sémantiques) mais aussi à minimiser les aspects non énergétiques de la transition écologique. Par conséquent, on peut suspecter qu'en suivant les recommandations formulées par l'AG dans le cahier des charges d'appel à candidature LEADER, puis après une première évaluation *ex ante* telle que présentée dans la synthèse de l'analyse du dossier de candidature du Pays de la Bresse bourguignonne, certaines incohérences internes ayant essentiellement trait à leur hiérarchisation la SLD étaient insusceptibles d'être reconnues en tant que telles par les services régionaux. Sur le fond, les objectifs ne sont pas contradictoires, le plus souvent complémentaires, propices même à la création d'effets synergiques pour développer de manière socialement et écologiquement soutenable le territoire.

⁵¹ Voir extrait du registre des délibérations du SMBb concernant la séance du 15 septembre 2014 : <file:///W:/LEADER%202014-2020/D%C3%A9lib%C3%A9rations/delib%2015092014%20Choix%20dominante%20LEADER.pdf>

Conclusion QE n°1

L'évaluation qualitative de la performance de la SLD *ex ante* a permis de montrer dans quelle mesure l'élaboration du plan d'actions du GAL constitue une réponse stratégique adéquate pour le développement local dans le cadre du programme LEADER, interrogée sous 3 angles différents :

- **QE n°1.1 : Dans quelle mesure la SLD est-elle pertinente compte-tenu des enjeux de développement du territoire ? (Pertinence de la SLD par rapport à l'analyse AFOM, validité théorique des changements visés)**

Après actualisation du diagnostic territorial, la stratégie « Entrer dans la transition énergétique » apparaît pertinente puisque les effets attendus des objectifs opérationnels répondent bien aux enjeux initialement identifiés mais pas à certains enjeux ayant émergé. Cependant la SLD du nouveau programme LEADER 2023-2027 en tient parfaitement compte. Dans la mesure où les éléments intégrés initialement dans la matrice AFOM y demeurent, l'on peut estimer que la réalisation de la SLD n'a donc pas eu un impact suffisant pour modifier fondamentalement l'état du territoire. Or, la conception du changement sous-tendant la SLD est théoriquement valide tandis que les projets réalisés pour atteindre ces objectifs ont montré que les objectifs opérationnels étaient réalisables. Ainsi les actions accomplies dans le cadre de la mise en œuvre de la SLD ont initié une série d'interventions à pérenniser pour atteindre ces objectifs stratégiques (OS). C'est pourquoi elles sont appelées à se poursuivre à travers la mise en œuvre de la nouvelle SLD dont le nom même souligne la continuité : « Accélérer les transitions dans l'attractivité » où l'on retrouve des objectifs opérationnels rattachés aux OS n°1 et n°2 bien que sous de nouveaux intitulés.

- **QE n°1.2 : Dans quelle mesure la SLD est-elle cohérente par rapport au contexte institutionnel d'intervention stratégique ? (Complémentarité de la SLD aux autres interventions contribuant au développement du territoire)**

Dans une logique d'intégration, les objectifs inscrits dans la SLD contribuent aux objectifs d'autres stratégies définies à une échelle territoriale supérieure, notamment à ceux du SRADDET s'agissant de l'échelle régionale. Conformément aux attentes de l'AG qui, à travers le processus de sélection des GAL leur a imposé d'inscrire certains de ses axes stratégiques dans leur SLD, le GAL du Pays de la Bresse bourguignonne a choisi de traiter prioritairement celui de la transition énergétique. Aussi la SLD entend contribuer à la réalisation de stratégies sectorielles définies par ses collectivités ou leur regroupement, à commencer par le SCOT. Pour autant, aucun effet de substitution n'est à craindre dans la mesure où la représentation des intérêts locaux au sein du GAL garantit que le GAL intervienne en soutien et en cohérence avec leurs propres, venant renforcer leurs résultats. Il s'agit là, d'ailleurs, d'une dimension essentielle de la plus-value du programme LEADER.

- **QE n°1.3 : Dans quelle mesure le plan d'action peut-il contribuer à l'atteinte des objectifs opérationnels stratégiques ? (Contrôle de la cohérence interne en vérifiant la logique du cadre d'intervention à travers la hiérarchie et la réalisabilité des objectifs)**

Les objectifs opérationnels sont réalistes puisque notre logigramme de contrôle vérifie les effets attendus auxquels on pourrait s'attendre en réalisant les actions envisagées dans le plan d'action (inscrites dans les fiches-actions) correspondant aux impacts recherchés. Ces impacts eux-mêmes contribuent aux OS tandis que rien n'indique qu'ils pourraient y contrevenir. Bien au contraire, ils peuvent engendrer d'autres effets complémentaires non explicités dans la stratégie, constitutifs d'autres objectifs de développement durables tels que la préservation de l'environnement et l'exploitation plus durable des ressources naturelles. Cependant les effets attendus de l'accomplissement de certains objectifs opérationnels ne sauraient se rattacher aux OS car ces derniers ne sont pas suffisamment exhaustifs. Sur le plan formel, la

SLD présente des incohérences internes. Cependant, sans modifier le plan d'action, elle peut être reformulée de manière plus cohérente en revoyant la hiérarchie des et en explicitant certains effets contribuant *in fine* bien au développement durable du territoire conformément à l'ambition du programme LEADER.

PROJET JANVIER 2024

QE n°2 : Dans quelle mesure la mise en œuvre de la SLD par le GAL a-t-elle été performante ?

- **QE n°2.1 : Dans quelle mesure la mise en œuvre du plan d'action a-t-elle contribué à l'atteinte des objectifs stratégiques ? (Évaluation *ex post* de l'efficacité de la SLD mise en œuvre en termes de résultats et d'impact)**
- **QE n°2.2 : Dans quelle mesure la programmation des projets a-t-elle été performante pour réaliser la SLD ? (Évaluation de l'efficacité et efficacité stratégique)**
- **QE n°2.3 Dans quelle mesure les mécanismes de mise en œuvre de la SLD (organisation et fonctionnement) ont-ils contribué à l'efficacité de la SLD ? (Évaluation de la performance opérationnelle)**

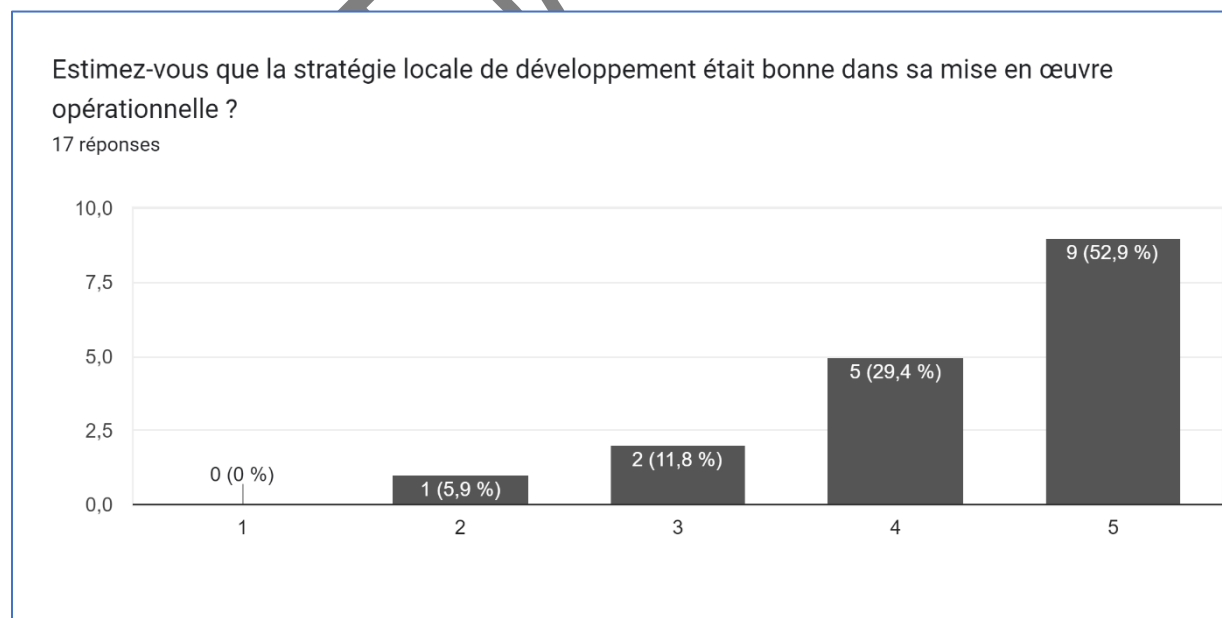
Evaluation à partir des méthodes objectives

Dès la 1^{ère} étape constitutive de sa stratégie d'évaluation, le GAL a proposé des indicateurs d'évaluation qui portent sur l'atteinte des :

- objectifs stratégiques, comprenant des indicateurs d'impact
- objectifs opérationnels, comprenant des indicateurs de résultat.

Ces derniers se réfèrent à des objectifs spécifiques à chaque fiche action, présentés dans un tableau synthétique qui sera ici rempli par les données issues de l'évaluation finale.

Bien que cette méthode ne permette pas d'évaluer l'efficacité et l'efficacité de la stratégie (qui sont des critères relativement subjectifs bien que quantitatifs), elle permet de rendre compte objectivement des transformations du territoire dues aux interventions et donc **d'évaluer la conformité de la stratégie réalisée par rapport à ses objectifs.**



Evaluation des objectifs opérationnels à partir des indicateurs de résultat

Les informations renseignées dans le tableau ci-dessous ont été collectées à partir d'une source unique interne car issues du suivi des projets réalisés dans le cadre du programme LEADER. On prendra ici soin de distinguer les valeurs des indicateurs suivant que les projets sélectionnés dans le cadre du programme LEADER ont bénéficié ou non d'une subvention du FEADER.

Actions de la stratégie 2014-2020	Indicateurs de réalisation	Valeur FEADER	Total LEADER	Temporalité
Accompagner les collectivités dans les démarches de planification territoriale (PLUi, TEPOS, PCAET....)	Nombre d'actions soutenues : TEPOS + PNR phase A + PNR phase B + C + PCAET (via SCOT à réviser)	2	5	1 an
Aménager durablement les espaces publics	Nombre de projets relatifs à l'aménagement durable accompagnés : 2 phases d'études pré-opérationnelles de faisabilité secteur Friche Cuiseaux + Amélioration de la performance de l'éclairage public pour 33 communes + Création d'un itinéraire cyclable + Aménagement d'une Voie Verte + Modification de l'éclairage public	6	?	1 an
Rénover le patrimoine public	Nombre d'actions de rénovation soutenues : Rénovation énergétique de 5 logements communaux non vacants + Rénovation énergétique et globale du Foyer Rural + Rénovation thermique de 2 logements communaux + 2 Rénovation énergétique des salles polyvalentes	5	?	1 an
Engager le territoire dans une démarche globale de rénovation énergétique de l'habitat	Nombre d'actions soutenues : Etude pré-opérationnelle d'OPAH + 3 Animations annuelles de l'OPAH	4	?	1 an
Soutenir le développement de modes de déplacements non polluants (véhicules électriques, cheminements doux.....)	Nombre d'actions relatives aux modes de déplacements doux/alternatifs accompagnés : Développement de l'accueil hors les murs + 2 x Acquisition d'un véhicule utilitaire électrique + Création d'un itinéraire cyclable + Aménagement d'une Voie Verte + Mise en place dans la commune de la traction animale	6	?	1 an
Renforcer l'usage du numérique pour réduire les déplacements	Nombre de projets numériques soutenus :	0	?	1 an
Mieux connaître le potentiel du territoire en énergies renouvelables	Nombre d'études et diagnostics accompagnés : TEPOS + PNR phase 1	2	?	1 an
Développer des énergies basées sur des ressources locales	Nombre de projets accompagnés : Equipement d'un site de stockage de plaquettes bocagères	1	?	1 an
Soutenir l'artisanat du bâtiment (travail avec les artisans signataires de la charte de qualité inscrite dans la transition)	Nombre d'actions relatives à l'artisanat du bâtiment accompagnés : Etudes pré-opérationnelles de faisabilité secteur Friche Morey Champ de foire Prairie-Phase 1 + 2	2	?	1 an
Développer les circuits courts agricoles	Nombre de projets soutenus : Equipement d'un site de stockage de plaquettes bocagères + Soutien à la promotion et à la valorisation de la viande bressane	2	?	1 an

Développer des services sur la transition	Nombre de services créés	0	?	1 an
Améliorer les connaissances et compétences des acteurs sur la transition énergétique	Nombre d'actions soutenues : TEPOS	1	?	1 an
Soutenir des évènements autour de la transition énergétique	Nombre de manifestations accompagnées : TEPOS (journées réseau)	1	?	1 an
Développer et renforcer des points d'information locaux sur la transition	Nombre de projets soutenus :	0	?	1 an
Animation et gestion du GAL	Nombre de demandes de subventions instruites	32	?	1 an
	Nombre d'actions d'évaluation réalisées : Evaluation finale ?	1		
	Nombre d'actions de communication réalisées : Réalisation d'une plaquette de communication LEADER	1	1	
Coopération	Nombre de projets de coopération réalisés : PNR phase 1 + visite en Rhénanie Palatinale	1	1	1 an

Evaluation des objectifs stratégiques à partir des indicateurs d'impact

Les indicateurs d'impact renseignés à partir de données issues de la plateforme OPTER de l'ORECA, sont à jour des dernières données disponibles. La temporalité à laquelle elles renvoient ne permettent pas toujours d'estimer l'atteinte des objectifs dans la mesure où certaines ne renseignent pas sur l'évolution au-delà de 2018, sauf parfois en date de l'année 2020. Par ailleurs, selon la requête opérée sur la plateforme pour extraire des données ou obtenir la valeur de certains indicateurs, les valeurs prises avec les mêmes références peuvent être contradictoires. Dans ce cas, la mention « N.C. » en place d'une valeur signale l'in-interprétabilité des données ou résultats en raison de leur caractère non consensuel. Enfin, certains indicateurs proposés et renseignés par ALTERRE envisagés pour l'évaluation sont désormais indisponibles. Dans ce cas, figurera la mention « N.D. » pour non disponible.

Impact des actions programmées dans le cadre des opérations mises en œuvre pour atteindre l'objectif stratégique n°1 : Améliorer l'efficacité énergétique

Objectifs opérationnels rattachés à l'OS n° 1	Mettre en œuvre des politiques d'aménagement durable F-A n°1	Améliorer l'efficacité énergétique du patrimoine bâti F-A n°2	Lutter contre la précarité énergétique F-A n°3	Repenser la mobilité et les déplacements F-A n°4
Effet attendu	Inscription des politiques territoriales dans une logique de transition énergétique	Réduction de la consommation énergétique/facture énergétique du patrimoine bâti	Augmentation du nombre de logements efficaces énergétiquement/réduction du nombre de ménages en situation de vulnérabilité énergétique pour le logement (Taux d'effort énergétique du logement supérieur à 10%)	Réduction de l'utilisation de la voiture individuelle dans les déplacements
Indicateurs d'impact ou, à défaut, de résultat, envisagés	Evolution du nombre d'outils de planification inscrits dans une logique d'aménagement durable : +2 Evolution nombre d'aménagements :	Evolution de la facture énergétique du patrimoine bâti : N.D. mais pas de baisse observée entre 2014 et 2018, avec une facture d'environ 1600€ par logement. Evolution de la consommation énergétique du patrimoine bâti de 2014 à 2020 : N.C. mais augmentation de l'efficacité énergétique du bâti résidentiel car corrigée elle serait ⁵² de 163 à 158 kWh/m ² soit -3% ⁵³ . N.C. également pour le tertiaire. ⁵⁴	Evolution du nombre de logements rénovés : N.D. Mais 358 dossiers ANAH rénovation énergétiques normaux chez les propriétaires éligibles en 2019, soit 3,5%. Evolution du nombre de ménages ayant un taux d'effort énergétique du logement supérieur à 10% : N.D. mais en 2018, les ménages dont le TEE logement > 8% et revenus < 3ème décile était 21,4%	Evolution de la part liée à l'utilisation des modes doux dans l'ensemble des déplacements type "mobilité quotidienne" : +0,12% → 86% des trajets domicile-travail effectués en voiture, soit 2,5M de km/jour avec une moyenne ⁵⁵ de 27,5 km en 2015. GES en augmentation sur la période 2014 et 2020 même si tendance à la baisse depuis 2018 passant de 80 186 à 86 133 tCO2e, soit +7,4% malgré une hausse de 9,45% de la consommation d'énergie pour la mobilité des personnes. Evolution du nombre de déplacements en véhicule individuel : N.D.
Atteinte de l'objectif par rapport à la valeur cible (si connue)	2/(3+1)	N.D. /-49kWh/m2 chauffés (soit -25%) N.D./-81kWh/point lumineux (soit -20%) N.D. /600 m2 de SHON rénovés	4/1 OPAH ou PIG	1/1 tronçon de la voie verte bressane 0/1 service d'autopartage créé 2/1 opération concernant l'utilisation de véhicules électriques
Valeur ajoutée observée	Rationalisation de la stratégie opérationnelle du GAL à travers les plans d'actions issus de la démarche TEPOS Capitalisation des connaissances relatives à la transition écologique	Accélération de la dynamique de rénovation énergétique des bâtiments publics en renforçant les compétences et connaissances liés aux dispositifs.	Amélioration des connaissances relatives aux enjeux de rénovation et de développement de l'habitat par les acteurs locaux	Meilleure prise en compte des enjeux (d'attractivité, environnementaux, de santé publique) liés aux mobilités douces par les acteurs locaux.

	et notamment énergétique du territoire			
Source	collectivités territoriales, programme LEADER	collectivités territoriales, Alterre (profil énergétique de territoire),	Alterre (profil énergétique de territoire), ANAH, DDT, OPAC, agences immobilières.....	Alterre (profil énergétique de territoire), comptages routiers
Temporalité	3 ans/5 ans	1an/5 ans	5 ans	5 ans

Impact des actions programmées dans le cadre des opérations mises en œuvre pour atteindre l'objectif stratégique n°2 : Valoriser les ressources locales par la production d'énergies renouvelables et la dynamisation de l'économie

Objectifs opérationnels rattachés à l'OS n°2	Développer la production d'énergies renouvelables	Structurer des filières
	F-A n°5	F-A n°6
Effet attendu	Augmentation de la part d'énergies renouvelables basées sur des ressources locales dans la consommation d'énergie du territoire	Diversification des compétences et techniques de l'artisanat du bâtiment et des modes de distribution de l'agriculture
Indicateurs d'impact ou, à défaut, de résultat, envisagés	Evolution du taux d'autonomie énergétique du territoire de 2018 à 2020 : NC ⁵⁶	Evolution du nombre d'acteurs de l'artisanat du bâtiment participant aux démarches soutenues par LEADER (formations....) : 0 Evolution du nombre de producteurs agricoles ayant diversifié leurs circuits et débouchés de commercialisation : 21 Evolution du nombre de projets relatifs aux éco-matériaux :

⁵² La fiche territoriale n°5 « bâtiment résidentiel » montre une réduction s'inscrivant dans une tendance constante tandis que la fiche n° 9 relative à « la précarité des ménages » montre une augmentation mais peut s'expliquer en raison du fait que les données de la première sont issues d'un modèle qui corrige l'effet de variation climatique alors que la seconde montre les valeurs réelles mesurées. Voir graphiques en annexes.

⁵³ Ce, d'après la fiche territoriale « bâti résidentiel », un résultat qui concorde avec la fiche relative aux objectifs issus du SRADDET, de 2,4% en passant de 50,9 à 49,2 ktep.

⁵⁴ De même pour le tertiaire, avec une baisse de 18%, passant de 15,2 à 12,4 ktep d'après la fiche territoriale des objectifs du territoire inscrit dans le SRADDET alors que la fiche territoriale n°4 dédiée à « l'activité économique (dont tertiaire) »

⁵⁵ A défaut de connaître le nombre d'actifs effectuant ce trajet pour chaque commune, il s'agit d'une moyenne pondérée calculée, à partir des seules variables pertinentes fournie par OPTÉER, comme la somme des moyennes communales pondérée par leur poids démographique. Non pondérée, elle est en moyenne par commune de 29,7 km/jour. La moyenne de l'évolution du trafic routier a été calculé de la même façon.

⁵⁶ Bien que les données soient présentées comme provenant des sources identiques et aient fait l'objet d'un traitement par le même système (OPTÉER), on obtient 8,9% en 2018 (et 11,8% en 2020) en faisant la moyenne arithmétique des taux des communes du GAL donnés sur OPTÉER alors que le diagramme de la fiche territoriale n°3 : production d'énergies renouvelables » en annonce 6,3% en 2018. Pourtant, cette méthode de calcul, la seule dont nous disposons compte-tenu de la structure des données, est valable.

Atteinte de l'objectif par rapport à la valeur cible (si connue)	<p>+9,51% d'ENR dans la consommation locale d'énergie (hors bois des ménages) de 2014 à 2018 (donnée)</p> <p>Les données de cet indicateur sont indisponibles après 2018. Dans le scénario d'une évolution constante, on obtiendrait par extrapolation le double soit : +19,03% de 2014 à 2022 (projection).</p> <p>La réalité pourrait être encore plus optimiste que ce scénario : à partir de 2020, les productions d'énergie issues de la méthanisation et de la filière bois, explosent, changeant d'ordre de grandeur, tandis que la croissance des autres sources demeure constante en moyenne. En atteste la multiplication par 10 de la proportion d'énergie thermique dans la production d'énergie renouvelable soutenue par ces filières qui contribuent aussi bien que modestement à la production d'électricité. Il y a donc raison de penser qu'une dynamique d'accélération très forte s'est enclenchée en 2020⁵⁷ sur le territoire. Le soutien à la structuration de la filière bois par le GAL a pu y contribuer même si financièrement, il apparait anecdotique.</p>	<p>0/1 visite d'un chantier exemplaire (liée à la qualité environnementale et architecturale) entre professionnels</p> <p>0/1 projet de système d'alimentation local (SAL) de restauration collective développé</p>
Valeur ajoutée observée	Instauration d'une dynamique en faveur de la production d'énergies renouvelables sur le territoire, fort intérêt public.	
Source	Alterre (profil énergétique du territoire)	Porteurs de projets/programme LEADER
Temporalité	5 ans	1 an

Comme expliqué dans la partie méthodologique, la contribution de la stratégie à la réalisation des objectifs du territoire est difficilement mesurable à travers ces indicateurs car les évolutions sont imputables à d'autres actions menées indépendamment de la SDL. En témoignent certaines tendances longues ou même d'évolutions de court terme à l'œuvre alors même qu'aucune opération programmée qui serait potentiellement impactante n'a été réalisée au moment de la mesure. C'est pourquoi l'efficacité et l'efficience de la stratégie ne peuvent être évaluées quantitativement que par des méthodes subjectives au GAL, renseignées pour chaque objectif opérationnel dans la partie 4.

L'évaluation délicate de la performance stratégique du GAL

Une évaluation de la performance stratégique biaisée

Comme nous l'avons précédemment dit, le GAL a programmé des opérations dans le cadre d'une politique régionale de développement rurale analogue à LEADER suivant le même *modus operandi*. Les politiques contractuelles régionales de développement territorial Contrat territorial puis Cap Territoire qui lui succède, ne dépendent pas de fonds européens. Gérées cependant par la même direction (la

⁵⁷ Voir les graphiques sur la production d'énergie dans le profil énergétique du territoire en annexe.

DAT mais par des services différents), elles ont pu être mises en œuvre plus facilement et rapidement que LEADER. Ces programmes régionaux se sont poursuivis en parallèle de LEADER, de manière complémentaire mais il a pu se substituer en partie à celui-ci d'autant plus qu'ils ont été sélectionnés par le CoProg LEADER.

On peut raisonnablement supposer que cette concurrence a contribué à réduire le vivier de projets potentiels programmables dans le cadre de LEADER et par conséquent de concentrer les fonds FEADER au profit des projets y étant éligibles compte-tenu de l'équivalence de ces deux enveloppes. Si des projets ont été sélectionnés par le CoProg dans le cadre de la politique contractuelle territorialisée du conseil régional, leur sélection n'était pas formalisée au-delà de l'examen des critères d'éligibilité. A la différence de la programmation LEADER, la sélection des projets dans le cadre des contrats de territoire ne requérait aucune notation ; des projets LEADER ont pu être cofinancés par le fonds régional dans ce cadre.

Bien que les dispositifs contractuels régionaux s'inspirent de la méthode LEADER et s'insèrent dans un environnement institutionnel proche, leur fonctionnement diffère de LEADER avec des exigences méthodologiques moindre permettant d'en alléger l'instruction. Il est impossible de connaître la notation des projets financés par ces contrats. Ce problème se pose également pour les projets déprogrammés de LEADER et qui ont été basculés sur crédit régionaux : en l'absence de préprogrammation officielle, leur notation n'a jamais été renseignée.

Cette concurrence des fonds pour le financement des projets du GAL n'est pas sans incidence méthodologique sur la mesure de la performance. Les indicateurs afférents présentés dans la partie consacrée à leur méthode de construction ne peuvent être employés sans intégrer dans leur formulation des éléments permettant de tenir compte de cette concurrence financière. En effet, si l'on employait ces indicateurs tels qu'ils ont été formulés, cette concurrence instillerait une distorsion des mesures. Les projets pour lesquels le CoProg a octroyé un financement via le fonds dédié au contrat de territoire se trouveraient sous-pondérés puisque la proportion de fonds FEADER accordé est considéré comme un indice d'utilité cardinale du projet qui se trouve intégré dans l'ensemble des indicateurs synthétiques de performance.

De plus, face à la mise en œuvre difficile du programme LEADER, en sa qualité d'autorité de gestion, le Conseil régional a assumé le coût de certaines dépenses engagées par les porteurs de projets en transférant celle inscrites dans les lignes de crédit LEADER vers ses propres lignes de crédit afin de permettre la réalisation des projets programmés dans ce cadre européen. L'AG a mis en place un dispositif beaucoup plus souple d'instruction des dossiers éligibles à LEADER mais qui, dérogeant au cadre institutionnel, impliquait de différencier ce dispositif de celui-ci du programme LEADER. Procéder à l'évaluation de la gestion du programme opérée par le GAL doit tenir compte de cet aspect.

Si le transfert des dossiers a permis un gain d'efficacité dans l'instruction et stimulé la programmation des projets pour la SLD, la dichotomie des circuits de financement et de gestion oblige à considérer un effet substitution par le programme de transfert. Appréciée, du point de vue de la consommation du fonds FEADER pour la mesure LEADER, sa mise en œuvre s'en trouve pénalisée. Procéder à l'évaluation de la gestion du programme opérée par le GAL doit tenir compte de cet aspect.

Alors que la programmation LEADER a bénéficié d'un doublement des ressources financières grâce à cette option de transfert de crédit, la déprogrammation de projets portés par le GAL initialement au titre de la mesure LEADER, apparaît formellement d'autant plus inefficace que les dépenses relatives à l'animation et à la gestion de LEADER demeuraient importantes. Pourtant, ces dépenses ont permis la programmation hors LEADER de projets s'inscrivant parfaitement dans la SLD.

Si l'on évalue la mise en œuvre de cette SLD, on aboutit donc au constat inverse d'une très grande efficacité, d'autant plus forte, que des projets s'intégraient dans la SLD ont été programmés dans le cadre des Contrats de Territoires. Le GAL a pu ainsi programmer un grand nombre de projets avant

que les outils de gestion LEADER mis en place par l'AG ne soient opérationnels. Cela a d'autant plus favorisé la dynamique de programmation du GAL que celui-ci a pu bénéficier d'un conventionnement précoce par rapport aux autres GAL, faisant partie de la 1^{ère} vague de conventionnement régional⁵⁸.

Cette intégration à la SLD du GAL d'un fonds de substitution régional, malgré une optimisation technique, biaise la présente évaluation quantitative. Les projets financés par des subventions accordées à ce titre, ayant fait l'objet d'un transfert de crédit, auraient pu entrer dans le cadre de notre évaluation. En effet, cette différence n'affecte pas le cadre institutionnel de la SLD, n'a eu d'incidence sur le programme autre que de faciliter sinon permettre la mise en œuvre la SLD. Néanmoins, cela n'est pas possible car, en dépit d'un parcours de programmation analogue, les grilles de sélection n'ont pas été renseignées.

La performance de la stratégie réalisée

La performance de la stratégie ne sera ici évaluée que sur la base des projets réalisés dans le cadre du programme LEADER - ce qui ne représente que 44% du budget alloué par le GAL aux projets (hors ingénierie) contribuant à sa stratégie de développement local.

Notre méthode d'enquête quantitative ne permet donc pas d'évaluer pleinement la performance stratégique du GAL ni donc sa performance opérationnelle. Les indicateurs ne refléteront que partiellement celle-ci en ne retenant que les projets financés par le FEADER, en prenant soin toutefois de tenir compte des autres ressources financières mobilisables par le GAL pour éviter au maximum l'effet de distorsion budgétaire générés par le cofinancement multi-fonds. Ainsi, au montant de subvention LEADER pour les projets financés par le FEADER, s'ajoute leur éventuel cofinancement par les programmes contractuels régionaux Contrat territorial ou Cap Territoire attribué par le GAL. Cette somme supplémentaire s'élève à 119 048,77€, portant le montant total de subvention alloué par le GAL aux projets programmés dans le cadre de LEADER à 2 328 862,90€. Les bases budgétaires de nos indicateurs sont corrigées en ajoutant aux subventions FEADER, le cofinancement par un dispositif régional géré par le GAL. Enfin, rappelons⁵⁹ que :

« la subvention FEADER est accordée en complément d'autres aides publiques, la somme de FEADER peut être inférieure à la subvention éligible si les autres aides publiques dépassent le montant nécessaire pour appeler la subvention maximale FEADER. Ce surplus qui diminue la part de FEADER mobilisé, appelé « *top-up* » introduit une distorsion de l'indice d'utilité contributive considérée à partir du budget du GAL. Il en va de même lorsqu'il existe un plafond de dépenses éligibles limitant les subventions. Afin d'assurer le financement des projets, les GAL attribuent en règle générale le maximum de fonds possibles aux projets qu'ils programment pour limiter au maximum l'effort financier du porteur de projet (la part d'autofinancement). Dès lors il peut apparaître préférable, de prendre pour référence de pondération d'indice d'utilité contributive à la stratégie non pas le poids budgétaire mais le poids financier du projet. On peut donc, dans ce cas de figure, recourir à une variante financière des indicateurs de performance stratégique en substituant au poids budgétaire du projet son poids financier qui correspond au montant au rapport du coût total du projet sur la somme de celui de tous les projets. »

En l'espèce, ce cas de figure se produit lors de cette programmation et le recours à la variante financière des indicateurs de performance se justifie d'autant plus que l'on a, lors de notre enquête quantitative, recouru aux deux versions pour renseigner nos indicateurs pour lesquels on constate des écarts de valeurs relativement importants. Les indicateurs de performance sont dans notre contexte

⁵⁸ Teritéo, 2021, p. 21

⁵⁹ Infra : Partie 1, La stratégie d'évaluation locale par le GAL, Mesurer l'efficacité de la SDL, Construction de l'indicateur synthétique, p.36

d'évaluation, très sensibles à l'indice de pondération retenu. En atteste la valeur de leur élasticité, obtenue en mettant en rapport les variation d'efficacité et d'efficacité imputables à l'indice de pondération retenu, très élevée : 353,04%.

Après renseignement de nos indicateurs via le tableau d'évaluation de la stratégie réalisée⁶⁰, nous avons obtenus les indices de performance (en bleu) suivants :

Indice budgétaire d'efficacité de la stratégie réalisée :	79,35%
Indice financier d'efficacité de la stratégie réalisée :	76,46%
Ecart de l'indice en fonction de la base :	2,89%
Variation de l'indice d'efficacité en fonction de la base :	3,64%
Indice budgétaire d'efficience de la stratégie réalisée :	45,11%
Indice financier d'efficience de la stratégie réalisée :	51,27%
Ecart de l'indice en fonction de la base :	6,16%
Variation de l'indice d'efficience en fonction de la base :	12,84%
Elasticité de l'efficience en fonction de l'efficacité et de la base :	353,04%

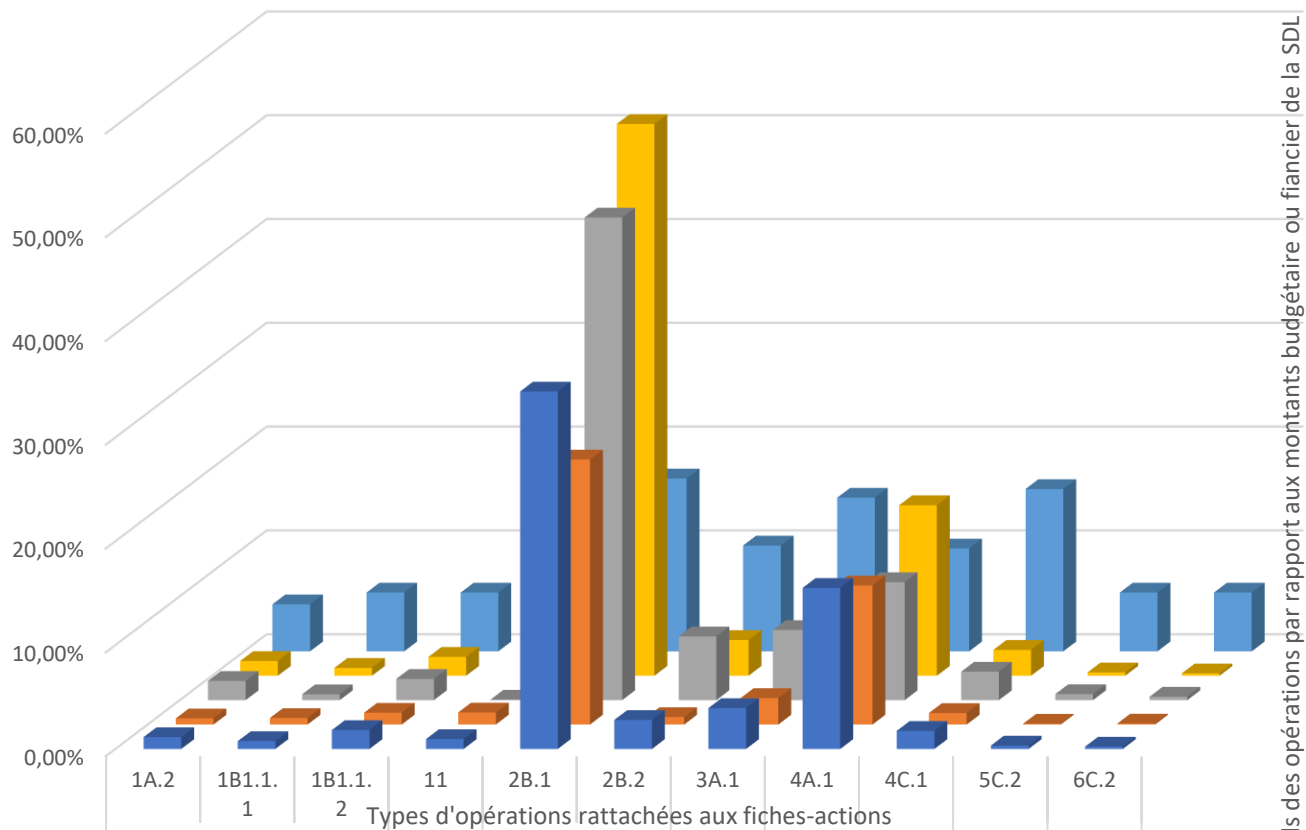
Quelle que soit la base indiciaire retenue pour la pondération, la stratégie mise en œuvre par le GAL apparaît assez efficace d'après ses propres critères puisqu'elle a contribué à atteindre son objectif global à plus de 76%⁶¹. En effet, plus l'indice est proche de 100%, plus les fonds ont été alloués vers de projets contribuant fortement à la stratégie (ayant reçu une note élevée par rapport aux critères de sélection du GAL).

Néanmoins, la performance stratégique apparaît moyenne au prisme de son efficience si l'on se fie à son indice : 51,27%. Plus cet indice est bas, proche de 0, plus l'allocation des fonds a été concentrée en finançant très fortement peu de projets. Réciproquement, plus il est haut, plus le GAL aura financé de projets qui auront contribué efficacement à réaliser sa stratégie, utilisant à bon escient ses fonds.

⁶⁰ D'après les dernières données disponibles au moment du calcul (mai 2023)

⁶¹ et même 79% si l'on prend l'indicateur pondéré sur une base budgétaire même si comme on l'a signalé précédemment cet indice est moins fiable que celui pondéré sur une base financière.

contribution à la performance de la stratégie



Poids des opérations par rapport aux montants budgétaire ou financier de la SDL

	1A.2	1B1.1. 1	1B1.1. 2	11	2B.1	2B.2	3A.1	4A.1	4C.1	5C.2	6C.2
	Types d'opérations rattachées aux fiches-actions										
	1			11		2		3		4	
■ Somme de Ef(x) bis	1,14%	0,75%	1,82%	0,95%	34,42%	2,80%	3,94%	15,51%	1,74%	0,33%	0,23%
■ Somme de Eff(x) bis	0,60%	0,63%	1,14%	1,16%	25,53%	0,72%	2,55%	13,40%	1,11%	0,08%	0,10%
■ Somme de Poids budg. ; B(x)	1,85%	0,56%	2,04%	0,05%	46,49%	6,14%	6,76%	11,36%	2,74%	0,58%	0,33%
■ Somme de Poids financier	1,42%	0,75%	1,82%	0,95%	53,16%	3,45%	6,14%	16,43%	2,49%	0,33%	0,23%
■ Somme de Util. du proj. ; U(x)	4,53%	5,66%	5,66%	5,66%	16,64%	10,19%	14,80%	9,91%	15,63%	5,66%	5,66%

Contribution des opérations à l'efficacité (Ef) et à l'efficience (Eff) de la SDL des au regard de leurs variables explicatives

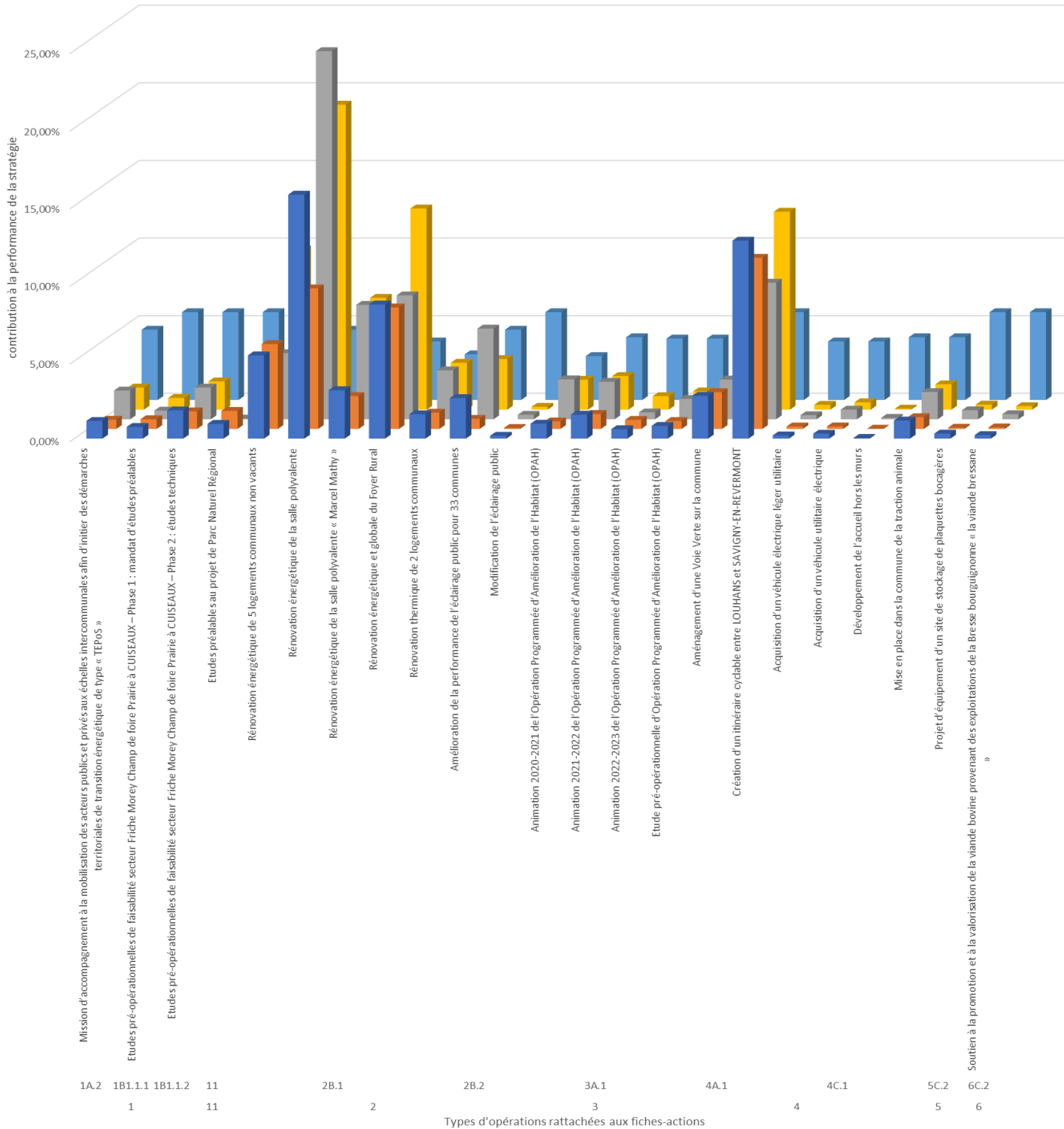
Remarque : L'utilité des opérations est ici construite comme la somme de l'utilité des projets associés relativement à leur contribution à la stratégie dans son ensemble (leur somme est égale à 1) et nous renseigne donc indirectement sur leur nombre pour chaque fiche-action et chaque type d'opération. Elle nous permet de nous rendre compte de la dispersion des projets programmés relativement au type d'opération et de fiches-actions et donc de la concentration des moyens lorsqu'on croise cette variable avec les poids budgétaire et financiers des opérations.

Somme de Ef(x) bis Somme de Eff(x) bis Somme de Poids budg. ; B(x) Somme de Poids financier Somme de Util. du proj. ; U(x)

Contribution des opérations à l'efficacité (Ef) et à l'efficience (Eff) globales de la SDL

Valeurs

■ Somme de Ef(x) bis ■ Somme de Eff(x) bis ■ Somme de Poids budg. ; B(x) ■ Somme de Poids financier ■ Somme de Util. du proj. ; U(x)



n°FA (x) réf. FA (x) Nom du projet, description

+ -

Note méthodologique : Utilité individuelle du projet vs. utilité contributive du projet à la stratégie.

Correspondant initialement à la note attribuée lors de la sélection du projet, les valeurs des indices d'utilité s'intégraient comme telles dans le calcul des indicateurs de performance. Leur valeur se rapporte ici à leur contribution à l'utilité globale de la stratégie (avec une somme égale à 100%) et non plus *in abstracto* en référence seulement au projet.

Autrement dit, le référentiel de calcul passe de la base « projet » à celle de la stratégie afin que tous les indices soient présentés en rapport au même référentiel qu'est la stratégie, permettant par ailleurs une modélisation bénéficiant d'ordres de grandeur cohérents. Cette reformulation de l'**indice d'utilité contributive du projet à la stratégie** est cohérente avec celle employée pour le calcul des indicateurs de performance. En effet, bien qu'elle en diffère, en devenant un pourcentage de l'utilité globale, elle varie pour chaque projet en fonction de sa note dans une proportion équivalente à celle des indices d'utilité renseignant les indicateurs de performance par projet. La différence, réside dans le fait que si ces indices étaient repris pour calculer à nouveaux frais les indicateurs de la performance de la stratégie, ceux-ci seraient égaux à 100%.

En augmentant la granularité, passant l'analyse au niveau projet, le constat d'un déséquilibre d'allocation en fonction de l'utilité contributive des projets à la réalisation de la stratégie se confirme : les objectifs opérationnels sont pas insuffisamment en phase avec les objectifs stratégiques. En effet, on peut voir dans les diagrammes ci-dessus et ci-dessous que les moyens budgétaires et financiers consacrés à certains types d'opérations expliquent en grande part leur contribution à la stratégie, davantage que l'utilité des projets⁶². On observe de très fortes disparités d'un type d'opérations à l'autre avec une concentration des moyens en faveur des projets de rénovation énergétique (FA n°2) et de mobilité durable (FA n°4), notamment « douce » au détriment des projets.

On peut questionner la pertinence et les causes qui ont conduit à privilégier stratégiquement ces types d'opérations. Le compte-rendu des CoProg révèle lorsque des enveloppes de subventions complémentaires ont été accordées au GAL, sa stratégie du GAL a été infléchi par de nouvelles dispositions contractuelles conditionnant l'éligibilité des projets à une certaine dimension financière, plus conséquente. En effet, les projets de rénovation énergétique les plus importants, notamment de deux salles polyvalentes, ont été programmés après 2020.

Le coût des opérations de rénovation thermique et d'équipement en matériel plus efficient énergétiquement étant élevé, les deux projets de la FA n°2 ont suffi à consommer environ 90% de l'enveloppe⁶³ dédiée aux actions (hors ingénierie GAL), pour un montant au moins 75% supérieur au maximum atteint en 2019. On constate ainsi un rattrapage brutal tiré par la volonté politique régionale d'accélérer la programmation pour atteindre un niveau de consommation conforme aux objectifs ciblés. Dans la mesure où le taux de programmation demeure un indicateur quantitatif essentiel d'efficacité de la mise en œuvre des PDR, on peut se demander si la logique de performance gestionnaire ne l'a pas emporté sur celle de la performance stratégique au détriment de la valeur ajoutée du programme LEADER localement mis en œuvre par les GAL.

⁶² Puisque les opérations d'ingénierie (FA n°10) font l'objet d'une sélection particulière et contribuent à la performance de l'ensemble des opérations, leur indice d'utilité maximal est de 100%. Les variables qui leur sont associées ont été retirées de cette présentation graphique car d'une part, leur interprétation doit s'effectuer différemment compte-tenu que leur efficacité ne peut pas se mesurer qu'en référence seulement à la stratégie globale ; et, d'autre part, compte-tenu du mode de construction des indicateurs, leur poids aurait été tel qu'il aurait rendu malaisée l'interprétation intuitive des autres données.

⁶³ Ce malgré l'inéligibilité de « 10 projets bressans d'un montant cumulé de 1 025 792 euros [...] notifiés par l'Etat « au titre de la Dotation de Soutien à l'Investissement Local (DSIL) exceptionnelle 2021 « rénovation thermique des bâtiments » issue du volet européen de France Relance avec la conséquence de les rendre inéligibles aux fonds européens ». Source : Syndicat Mixte de la Bresse bourguignonne, 2022 (déc.), *Bilan définitif des programmations LEADER 2014-2020 « entrer dans la transition énergétique » pour un total de 2 212 620,83 euros attribués aux porteurs de projets.*

Il semblerait que les difficultés rencontrées par l'AG pour instruire les projets aient motivé un accroissement de la vitesse de consommation des subventions européennes. La recherche d'efficacité dans la gestion (financière qui met en rapport le montant des opérations avec le coût de fonctionnement) a supplanté celle d'efficacité stratégique - qui met en rapports l'atteinte d'objectifs stratégiques et opérationnels, en termes de résultats et d'impacts, avec le coût de fonctionnement - relative à la mise en œuvre du PDR. Cela a eu pour conséquence pour les GAL d'engendrer une perte certaine d'efficacité pour mettre en œuvre leur SDL. Cela illustre bien la différence de nature entre efficacité de gestion et efficacité stratégique, bien que la première puisse contribuer à la seconde.

Le projet de création d'un itinéraire cyclable entre Louhans-Chateaufort et Savigny-en-Revermont nous offre toutefois un bon contre-exemple. Programmé tôt, ce projet, nécessitant des investissements importants, révèle une volonté de réaliser ce projet dans la mesure où l'arbitrage en sa faveur consomme une partie importante de l'enveloppe au détriment d'autres projets. Autrement dit l'allocation conséquente de subvention suggère qu'il contribuerait fortement au développement local. Même si son indice d'utilité ne suggère pas une valeur ajoutée supérieure qui permettrait de distinguer ce projet d'autres projets, son financement majoritairement via le FEADER signale la plus-value attendue de cette action.

Une excellente performance opérationnelle du GAL

Les indices extrêmement élevés de performance opérationnelle (≤100%), révèlent une excellente performance technique pour réaliser les opérations conformément à la stratégie programmée. D'après le tableau de synthèse (reproduit ci-dessous) d'évaluation de la stratégie réalisée, il est possible de rendre compte de la contribution de l'ingénierie du GAL.

Indice budgétaire d'efficacité de la stratégie réalisée :	79,35%
Indice financier d'efficacité de la stratégie réalisée :	76,46%
Ecart de l'indice en fonction de la base :	2,89%
Variation de l'indice d'efficacité en fonction de la base :	3,64%
Indice budgétaire d'efficacité de la stratégie réalisée :	45,11%
Indice financier d'efficacité de la stratégie réalisée :	51,27%
Ecart de l'indice en fonction de la base :	6,16%
Variation de l'indice d'efficacité en fonction de la base :	12,84%
Elasticité de l'efficacité en fonction de l'efficacité et de la base :	353,04%

La variation (géométriques)⁶⁴ indiciaire induite par la base de pondération (selon qu'elle soit budgétaire ou financière) de l'utilité contributive des projets à la stratégie réalisée est plus forte s'agissant de l'efficacité (12,84%) que de l'efficacité (3,64%), avec une élasticité environ égale à 3,5.

Formules de calcul des indices

$$\text{écart} = |\text{Indice}_a - \text{Indice}_b|$$

variation

$$= \frac{|1 - \text{Indice}_a/\text{Indice}_b| + |1 - \text{Indice}_b/\text{Indice}_a|}{2}$$

⁶⁴La valeur de variation est ici calculée à partir de la moyenne des variations géométrique d'un indice vers l'autre en fonction du sens de variation. Il s'agit, pour ainsi dire, d'une moyenne de variation bijective. Même si l'indice financier est une variante construite de manière analogue à la forme budgétaire, il n'y a pas lieu de privilégier pour l'analyse un sens plutôt que l'autre. C'est pourquoi, la moyenne des variations dans chaque sens est retenue en place d'un choix arbitraire.

Malgré des écarts arithmétiques assez proches ($6,16\% - 2,89\% = 3,27\%$), **il faut considérer tout de même un effet distorsif sensible (12,84%) de la base sur l'indice. Cet effet peut, en l'espèce, s'interpréter comme un effet de levier financier des fonds alloués par le GAL au profit de son efficacité stratégique.** En effet, tandis que l'indice d'efficacité pondéré sur une base financière est plus faible que le budgétaire ($76,46\% < 79,35\%$), l'indice d'efficacité est quant à lui plus grand lorsqu'il est calculé à partir du poids financier du projet que celui calculé à partir du poids budgétaire pour le GAL (égal au montant de subventions LEADER) : $51,27\% < 45,11\%$. Autrement dit, 6,16% des gains d'efficacité stratégique sont imputables à l'ingénierie financière du GAL qui y contribue par un facteur (effet multiplicateur) de 1,13⁶⁵, lequel explique cette inversion d'ordre entre les indicateurs de performance en fonction de la base.
























Les indicateurs quantitatifs subjectifs et objectifs poussent à une évaluation de la performance opérationnelle flatteuse. Toutefois au regard de leur incomplétude compte-tenu d'une certaine opacité et donc l'indisponibilité de certaines données pour pousser davantage l'analyse quantitative, on peut relativiser ces coûts de fonctionnement qui pénalisent les valeurs constatées pour les indicateurs d'efficacité.

D'un point de vue quantitatif et subjectif au GAL, on peut estimer que l'ingénierie au sein du GAL est très performante compte-tenu des indices d'efficacité opérationnelle et d'efficacité opérationnelle, respectivement 100% et 102,73%. Ces valeurs indiquent que le GAL a su se doter de compétences solides en ingénierie pour parvenir à réaliser les opérations conformément à leur programmation. En effet, les actions réalisées contribuent à la stratégie avec l'efficacité attendue et ce de manière même légèrement plus efficace que prévue.

Si l'on compare le GAL du Pays de la Bresse bourguignonne, via d'autres indicateurs quantitatifs de suivi, ce constat se vérifie également. Pourtant, le contexte et l'environnement institutionnel commun aux GAL du PDR de Bourgogne leur ont été très défavorables et plus encore pour le PDR de Franche-Comté (soumis à la même AG) puisque ces PDR se classent parmi les 3 derniers de France. Celui du Pays de la Bresse bourguignonne affiche des résultats plutôt bons, même par rapport à la moyenne nationale.

Si l'on se réfère aux taux de programmation, d'engagement et de paiement auquel recourt l'AG dont le territoire apparaît le plus pertinent pour effectuer des comparaisons (puisqu'il offre un cadre institutionnel identique à chacun) alors le GAL du Pays de la Bresse bourguignonne se classe premier. Sans pouvoir affirmer que la performance du GAL est objectivement bonne, elle est du moins objectivement la meilleure parmi les GAL situés sur le territoire du PDR Bourgogne.

⁶⁵ Lequel se formule comme le rapport des indices d'efficacité financière et budgétaire : $51,27/45,11$.

	Taux de programmation	Signature convention
BRESSE BOURGUIGNONNE	80%	
AVALLONNAIS	66%	
AUXOIS MORVAN	51%	
SEINE ET TILLES EN BOURGOGNE	49%	
COMMUNAUTÉ CREUSOT MONTCEAU	46%	
NEVERS SUD NIVERNAIS	43%	
BOURGOGNE NIVERNAISE	35%	
CHAROLAIS-BRIONNAIS	34%	
MORVAN	29%	
PUISAYE-FORTERRE	28%	
BEAUNOIS	27%	
CHALONNAIS	22%	
DOUBS CENTRAL	19%	
PNR HAUT-JURA	16%	
VESOUL VAL DE SAONE	15%	
LOUE LISON	14%	
LEDONIEN	14%	
7 RIVIERES	10%	
CHATILLONNAIS	10%	
ARBOIS POLIGNY SALINS	9%	
VOSGES COMTOISES	9%	
SUD BOURGOGNE	9%	
CHAMPAGNOLE NOZEROT JURA	6%	

Données de programmation (et maquette) transmise par la Région Bourgogne-Franche-Comté, datée de Mars 2021

Source : Région Bourgogne-Franche-Comté et Têritéo, 2021 (26 juil.), Evaluation de mise en œuvre et d'impact portant sur la mesure LEADER des PDR FEADER 2014-2020 Bourgogne et Franche-Comté, Rapport final, p.22.

Seulement 7 GAL sur 23, soit 30% d'entre eux, faisaient partie de cette 1ère vague de signatures de la convention s'étendant jusqu'à novembre 2015, parmi 4 dont la dernière s'achève en novembre 2017. La corrélation observée au niveau régional entre le taux de programmation et la rapidité de

Il ressort du bilan final publié en décembre 2022 que « le taux de programmation final de LEADER 2014-2020 pour le Groupe d'Action Local (GAL) du Pays de la Bresse bourguignonne correspond à :

- 147,5 % de l'enveloppe initiale de 1 500 000 euros ;
- 113,5% de l'enveloppe de 1 950 000 euros après ajout de la dotation complémentaire exceptionnelle de 450 000 euros attribuée au territoire en 2021 ;
- Et 97,7% de l'enveloppe de 2 264 666 euros après ajout de la deuxième dotation complémentaire de 314 666 euros attribuée au territoire en 2022 (avenant n°5 signé le 9 juin 2022 suite à la consultation écrite du 26 avril au 29 mai 2022). »

conventionnement suggère que la rapidité de conventionnement atteste d'une performance opérationnelle comparativement supérieure valable pour le GAL du Pays de la Bresse bourguignonne⁶⁶.

PROJET JANVIER 2024

⁶⁶ Teritéo, 2021, p. 21

Conclusion QE n°2

Le déploiement de méthodes d'évaluation quantitatives nous a permis de voir dans quelle mesure la mise en œuvre de la SLD par le GAL a-t-elle été performante, en répondant à une série de 3 questions :

- **QE n°2.1 : Dans quelle mesure la mise en œuvre du plan d'action a-t-elle contribué à l'atteinte des objectifs stratégiques ? (Évaluation *ex post* de l'efficacité de la SLD mise en œuvre en termes de résultats et d'impact)**

Dans l'impossibilité de déployer des méthodes d'analyse causale multivariée et de pouvoir mesurer les effets des actions soutenues dans le cadre du programme, nous n'avons pu mesurer l'impact de la SLD sur le territoire ni *a fortiori* mesurer objectivement l'atteinte des objectifs stratégiques. En recherchant des valeurs correspondant aux objectifs ciblés nous avons cependant pu actualiser les indicateurs servant à contrôler ces objectifs. Nous avons pu constater une nette amélioration de l'autonomie énergétique du territoire liée à la production d'énergies renouvelables, une baisse des émissions locales de GES, des gains d'efficacité énergétique dans les secteurs d'activité résidentiels, industriels et tertiaires notamment liée à une rénovation énergétique du bâti et des constructions plus efficiente grâce à une meilleure isolation et des équipements plus efficaces. Malgré une légère augmentation de l'usage modalités de mobilité douce, les émissions dans le secteur des transports n'ont pas significativement baissé. Les données liées au développement économique ne sont pas suffisamment précises pour renseigner sur la diversification des filières. A défaut de mesurer la contribution de la SLD aux OS, nous avons pu observer des tendances encourageantes qui que n'a pu que renforcer la programmation compte-tenu des réalisations contribuant à impacter positivement celles-ci, à l'instar du soutien massif apporté aux opérations de rénovation énergétiques du bâti public (ex : salles des fêtes) et même privé (ex : OPAH) ou encore aux mobilités plus écologiques (ex : pistes cyclables, acquisition de véhicules électriques)

- **QE n°2.2 : Dans quelle mesure la programmation des projets a-t-elle été performante pour réaliser la SLD ? (Évaluation de l'efficacité et de l'efficience stratégique)**

A défaut de pouvoir mesurer objectivement la performance de la stratégie eu égard à son impact, nous avons pu la mesurer en proposant une mesure alternative de l'utilité contributive des projets à la réalisation de la stratégie, en endogénéisant tous les critères d'évaluation de l'utilité contributive des projets à la SLD dont nous disposions : subvention allouée, note de sélection et suffrage du comité de programmation. Cette dernière ne s'est pas avérée exploitable car neutralisée par un processus de présélection insuffisamment transparent au bout duquel le suffrage en comité de programmation enregistrait systématiquement un vote unanime. Nos indicateurs de performance – efficacité et efficience stratégiques - étaient construits de sorte à ce que leur indice maximal, égal à 1, soit atteint quand la somme des notes de sélection pondérée par le poids budgétaire ou financier était maximale. Pour des raisons liées aux pratiques des services instructeurs et au contexte de la programmation, nous avons privilégié de présenter ses indices établis d'après leur poids financier plutôt que budgétaire. Pour que l'indice d'efficience soit maximal, le taux de subvention dans le coût total de financement être minimal. L'efficience était donc maximale lorsque la programmation permettait de soutenir le plus grand nombre de projet possible dont l'utilité contributive à la SLD était forte (ce qui signifie que le soutien à projet pesant fort dans le budget de la SLD n'est pas nécessairement considéré comme inefficent). Au moment du calcul de ces indicateurs, juste avant le lancement officiel du nouveau programme LEADER pour la période 2023-2027, ces indices étaient satisfaisants avec un indice d'efficacité élevé (76,46%) et un indice d'efficience dans la moitié supérieure (51,27%). Ce dernier s'est trouvé cependant fortement abaissé par l'inflexion stratégique à la suite d'une attribution d'une dotation de fonds supplémentaires par l'AG conditionnée au financement de projets d'investissements lourds.

Cela a induit des effets de distorsion dans la pondération d'autant plus délétère que les notes des projets ainsi soutenus n'étaient pas très élevées. Enfin, cette évaluation de la performance ne prend pas en compte tous les projets du GAL retenus par le CoProg. Ceux ayant été sortis du circuit de gestion LEADER (dits « déprogrammés ») ou inscrits dans un autre programme dans le cadre de la politique contractuelle régionale de développement du territoire ne peuvent être intégrés dans les indicateurs.

- **QE n°2.3 Dans quelle mesure les mécanismes de mise en œuvre de la SLD (organisation et fonctionnement) ont-ils contribué à la performance de la SLD ? (Évaluation de la performance opérationnelle)**

A partir des indices auxquels nous avons recouru pour évaluer la performance de la stratégie réalisée, nous avons pu évaluer la performance opérationnelle du GAL à travers sa capacité à exécuter les projets conformément à leur programmation. Si l'indice d'efficacité ou d'efficacité opérationnelle était inférieur à 1, cela aurait signifié que les indices de performance stratégiques étaient plus bas que ce que l'on pouvait prévoir à partir des données prévisionnelles de programmation. Par exemple, si après la réévaluation *ex post* de la notation basée sur les critères de sélection avait été abaissée, à la suite de défauts dans la réalisation du projet. En ce qui concerne plus particulièrement l'indice d'efficacité institutionnel, sous l'effet d'une repondération des projets en faveur de projets dont la note était déjà basse *ex ante*. A noter que ces indices peuvent par contre être supérieurs à 1, lorsque les indices de performance stratégique sont plus élevés *ex post* que prévus. Pour cette programmation, ces indices, au moment de leur calcul étaient respectivement, pour l'efficacité et l'efficacité, égal à 1 et légèrement supérieur (102,7%), témoignant d'une excellente capacité du GAL à exécuter sa stratégie.

QE n°3 : Dans quelle mesure la mise en œuvre du DLAL promue par LEADER contribuerait-elle davantage au développement du territoire que les autres approches ? (Évaluation de valeur ajoutée du programme LEADER pour le territoire)

- **QE n°3.1 : Dans quelle mesure la mise en œuvre du programme LEADER contribue-t-elle à accroître le capital social des acteurs du développement local ?**
- **QE n°3.2 : Dans quelle mesure la mise en œuvre du programme LEADER contribue-t-elle à instituer une meilleure gouvernance du développement local ?**
- **QE n°3.3 : Dans quelle mesure la mise en œuvre du programme LEADER contribue-t-elle au renforcement des résultats ?**

Pour l'essentiel, nous avons procédé à l'évaluation de la valeur ajoutée en traitant les données du questionnaire construit en grande partie à cette fin, selon une approche relativement quantitative.

Pour partie les résultats du programme en termes de valeur ajoutée sont révélés à travers des indicateurs objectifs. Ceux-ci sont renseignés en compilant les réponses au questionnaire pour que nous puissions ensuite juger de la contribution du programme à la valeur ajoutée en mettant en regard de nos questions d'évaluations ces données. Toutefois, d'autres indices nous sont donnés en faisant la synthèse générale du jugement que prononcent les enquêtés pour une question inscrite dans une série de questions correspondant à des critères de jugements pour enfin pouvoir répondre à une question d'évaluation. Au jugement de l'évaluateur nous substituons ainsi le jugement des enquêtés (acteurs locaux), ce qui est très commode lorsque certaines données sur lesquelles basées notre jugement ne peuvent être collectées ou traitées rigoureusement.

Les données plus qualitatives issues d'observations et d'entretien, notamment l'entretien collectif en focus group, nous permettent d'apporter un éclairage ou contre-point utile sur ces données, tout comme certaines données tirées des enquêtes documentaires réalisées.

La valeur ajoutée

La valeur ajoutée telle qu'elle est perçue par les acteurs locaux constituera le point d'entrée privilégié pour son évaluation qualitative. Afin de révéler si l'adoption de la méthode spécifique au programme, si elle est correctement appliquée, crée bien de la valeur ajoutée par rapport à une mise en œuvre ne s'appuyant pas sur la méthode LEADER, il a été demandé aux enquêtés :

- s'ils voyaient un avantage à celle-ci par rapport aux autres programmes ;
- s'ils accordaient de l'importance au respect de ses fondamentaux ;
- s'ils estimaient qu'elle avait été correctement appliquée.

« l'évaluation de la valeur ajoutée de l'approche LEADER/DLAL renvoie aux avantages obtenus du fait de l'application correcte de la méthode LEADER, par rapport aux avantages qui auraient été obtenus si ladite méthode n'avait pas été appliquée. » Lignes directrices, p.18

Estimez-vous que LEADER présente des avantages par rapport aux autres programmes de subvention publique ?

Taux de réponses : 100%

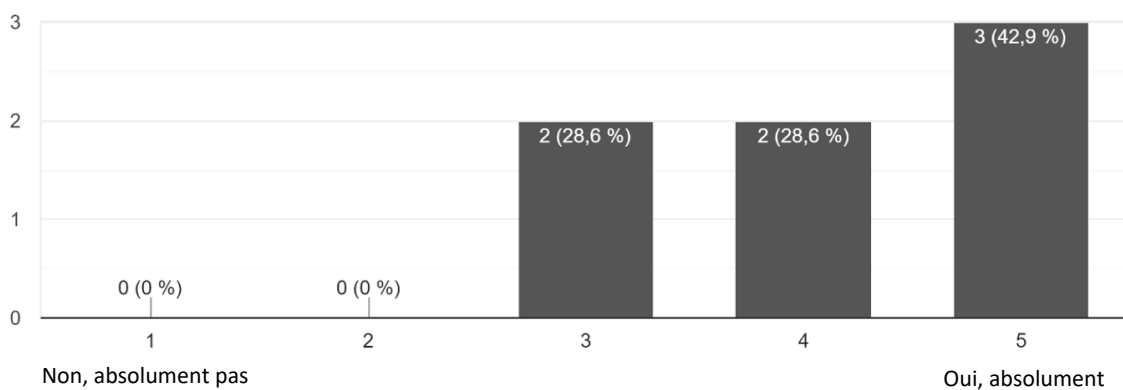
(21 réponses)



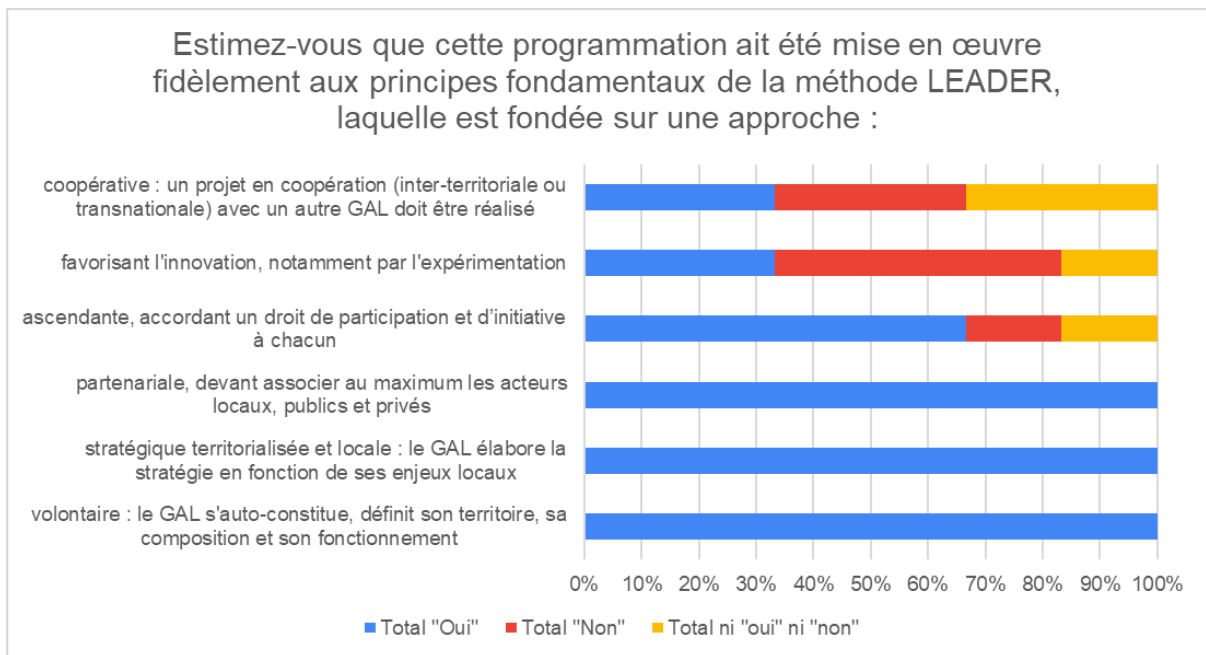
Le respect de ses fondamentaux vous importe-t-il ?

Taux de réponse : 100% (7 réponses)

IRA = 4,14



L'histogramme ci-dessus montre que les répondants à cette question accordent en majorité beaucoup d'importance. L'indice de réponse agrégée (4,14) supérieur à 3 indique que le respect des fondamentaux est dominante dans l'opinion générale des répondants (3 étant la valeur correspondant à une position neutre tandis que 0 signifierait n'accorder absolument aucune importance).



Pour les enquêtés, la programmation LEADER 14-22 a été mise en œuvre de manière générale de manière fidèle aux fondamentaux, avec cependant des disparités⁶⁷. Les répondants estiment unanimement qu'elle était fidèle à la démarche dans ses dimensions partenariale, stratégique et volontaire mais ils étaient minoritaires à estimer que l'innovation fut favorisée. Les avis étaient partagés quant à sa dimension coopérative. A noter qu'ils estiment que le respect d'une démarche ascendante a été respectée même s'ils n'étaient pas unanimes avec un avis négatif et un avis non tranché. Le respect de ces principes a été plus profondément évalué à travers des questions portant sur l'évaluation des mécanismes de mise en œuvre de la méthode, notamment les questions portant sur la gouvernance et sur l'ingénierie posées lors du séminaire mais aussi par le questionnaire. Elles seront abordées plus en détail à la suite.

L'enquête suggère donc que les conditions étaient réunies pour que le programme LEADER génère la valeur ajoutée qu'en attendaient les acteurs locaux en appliquant la méthode de DLAL ? Cette hypothèse s'est trouvée confirmée par la perception qu'en ont les acteurs locaux ayant répondu au questionnaire.

Puisque nous avons montré que l'approche LEADER a été correctement appliquée et partant du postulat que les éléments caractérisant la valeur ajoutée n'ont pu être générés que grâce à LEADER, nous ferons l'économie d'une démonstration d'une relation causale entre les effets observés attendus et la mise en œuvre du programme. Autrement dit, l'évaluation de la valeur ajoutée ne consistera donc pas à démontrer si LEADER contribue à produire de la valeur ajoutée pour le GAL mais à montrer de quelle manière et dans quelle mesure elle y contribue. Il s'agira donc simplement d'objectiver à travers en présentant des indices de cette valeur ajoutée telle qu'elle peut se manifester dans les études précitées.

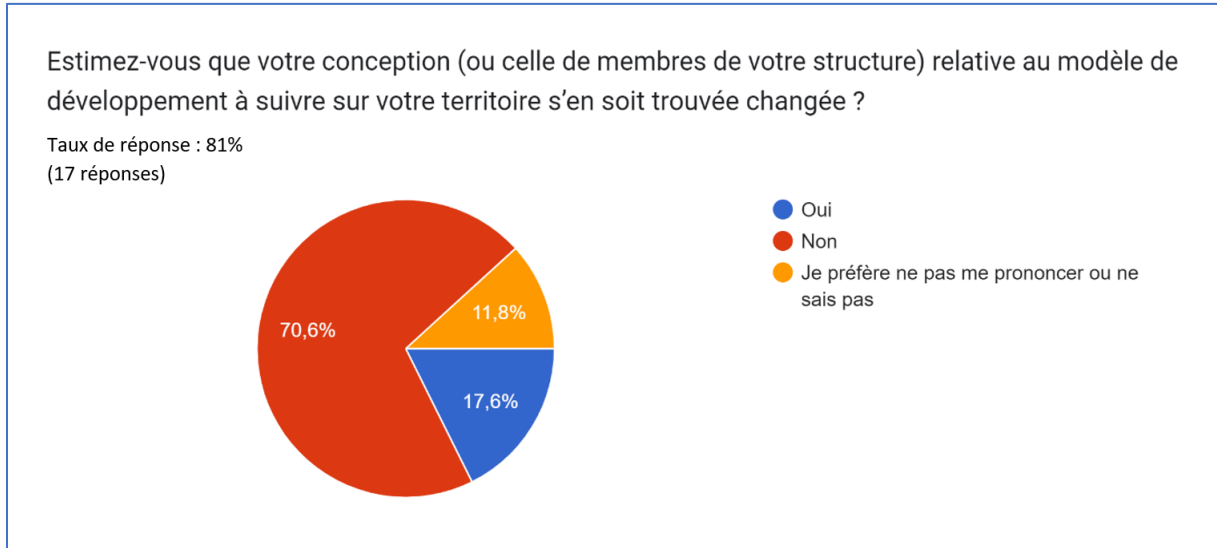
Lorsque la méthode est correctement appliquée, la valeur ajoutée est supposée se manifester à travers le développement du capital social, l'amélioration de la gouvernance locale et le renforcement des résultats en matière de développement du territoire. Les réponses aux questionnaires ont par ailleurs fourni un certain nombre de témoignages accréditant la représentation qu'en ont les acteurs locaux. Les notes encadrées dans la présente partie, consacrée à l'évaluation de la valeur ajoutée, s'appuient

⁶⁷ A noter que la dimension travail en réseau n'a pas été soulevée bien qu'il s'agisse d'un des fondamentaux de cette approche, leur recension évoluant d'un référentiel à l'autre. La labilité conceptuelle de cette approche révèle bien l'impasse analytique que provoque le recours à des catégories normatives interdépendantes.

justement sur ces témoignages exprimés en entretien collectif (focus group) lors du séminaire LEADER du 3 juillet 2023 (produit en annexe) ainsi que sur les observations qui en sont issues.

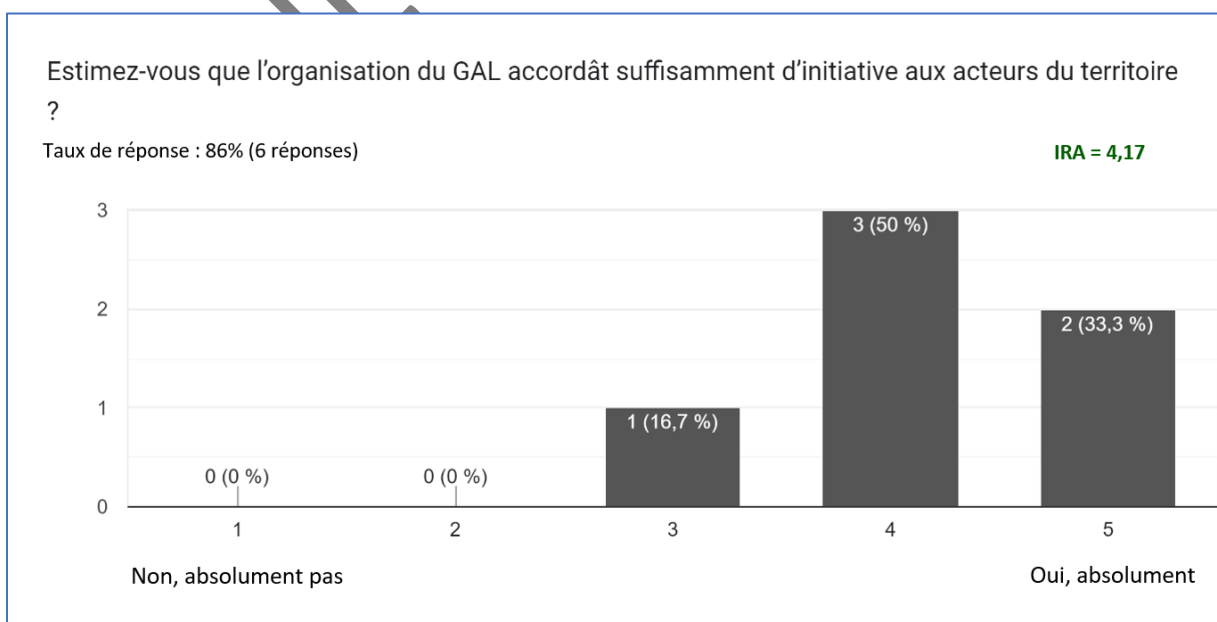
Le développement du capital social

Renforcement de la confiance et du soutien mutuels entre les acteurs locaux (partage des normes et des valeurs)



Si un partage minimal de normes et de valeurs est nécessaire pour agir collectivement en vue de mettre en œuvre la SLD, parmi les acteurs locaux, peu estiment que LEADER ait influencé leurs conceptions (relative au développement local). Réciproquement, 70% d'entre eux déclarent que leur participation au programme n'a pas eu d'influence sur leur conception.

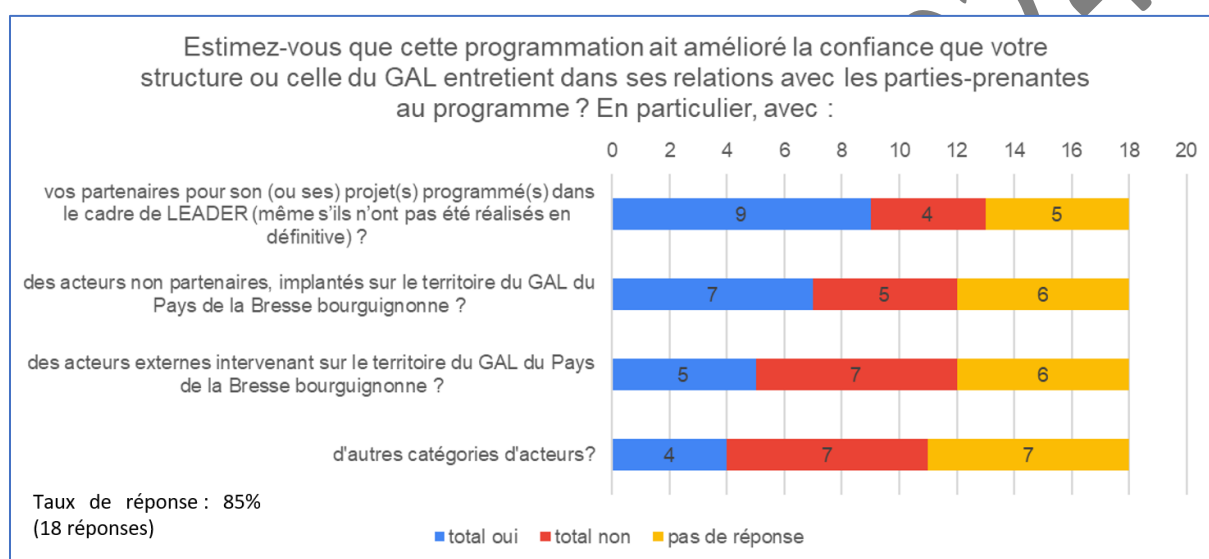
Avec un indice de réponses agrégés (IRA) de 4,17 (>3), la majorité des enquêtés invités à évaluer l'initiative qui leur était laissée par le GAL perçoit plutôt l'initiative qui leur est laissée comme suffisante. Si l'on considère que la marge d'action que s'accordent entre eux les différentes parties-prenantes est un marqueur de la confiance, alors les réponses fournies par les membres ayant siégé au comité de programmation suggère plutôt que celle-ci n'est pas forte.



Cependant cet indice n'est pas fiable dans la mesure où les suffrages exprimés sont sujets à un biais d'échantillonnage car tous les répondants ont siégé au comité de programmation. Or ce dernier est en mesure de réguler la marge d'actions laissée aux acteurs locaux.

La confiance étant un sentiment, le sondage des acteurs locaux nous fournit un indice particulièrement pertinent pour en apprécier le renforcement entre eux. Les enquêtés ont été successivement interrogés à propos de la confiance qu'ils entretiennent avec différentes catégories d'acteurs, suivant un ordre décroissant établi en fonction du niveau d'interaction - de la plus forte à la moins forte en finissant avec une catégorie d'acteurs indéterminée, autres que ceux précités.

En effet, dans la mesure où la confiance est un élément structurant de la relation partenariale, on peut considérer que l'interaction dans ce cadre y est plus forte que celle entre les acteurs localement implantés mais non partenaires et *a fortiori* lorsqu'il s'agit d'acteurs intervenant localement mais non implantés sur le territoire.



En distinguant ainsi les catégories d'acteurs en fonction des relations qu'ils entretiennent entre eux et de leur implantation sur le territoire, il apparaît que **le programme contribue de manière sélective au renforcement de la confiance entre les parties-prenantes, ce, d'autant plus fortement que leur interaction est forte.**

Afin de comprendre quel était le ressort de cette corrélation entre les niveaux d'interaction et de confiance entre acteurs, nous avons demandé aux enquêtés si LEADER contribuait également à renforcer la coopération entre acteurs puisque l'on peut supposer que la relation partenariale pouvait se caractériser par de la coopération.

Pensez-vous que LEADER puisse contribuer à renforcer la coopération locale sur le territoire ?

Taux de réponse : 95%
(20 réponses)



Suivant les différentes conceptions du capital social, la coopération entre acteurs - pour laquelle la coordination et la confiance sont indispensables - est considérée tantôt comme une finalité en soi ou un facteur d'efficacité pour la satisfaction de leur intérêt commun. Or, les enquêtés estiment en majorité (à 75% si l'on inclue les avis exprimés de manière plus argumentée) que **LEADER contribue au renforcement de la coopération locale sur le territoire**, qui peut être à la fois un effet et un ressort de cette confiance. Cependant un quart estime que ce n'est pas le cas. Deux des répondants ont exprimé spontanément que **LEADER accroît la coopération en mettant en relation les acteurs** tandis que **la communauté des sujets traités en serait une condition préalable**. Il semble donc que la coopération que favoriserait LEADER soit conditionnée par une affinité d'intérêts plus spécifiques que ne le serait le développement du territoire. Ainsi **deux des indices du renforcement du capital social que sont la confiance et la coopération se trouvent corrélés au niveau d'interaction (maximal dans une relation partenariale) pourraient s'expliquer par la capacité de LEADER à mettre en relation les acteurs partageant des intérêts proches**.

Il est très plausible que la mise en relations d'acteurs partageant un même intérêt pour un sujet donné soit un facteur de coopération contribuant au développement du capital social. Dès lors, nous pourrions émettre des préconisations susceptibles d'améliorer le fonctionnement du GAL pour la prochaine programmation. **La création de comités de travail thématiques au sein du GAL pourrait être propice à l'identification et la cooptation d'acteurs intéressés par un même sujet. En effet, si l'intérêt commun pour un sujet est déterminante dans la coopération que favorise LEADER sur le territoire alors cela renforcerait le capital social.**

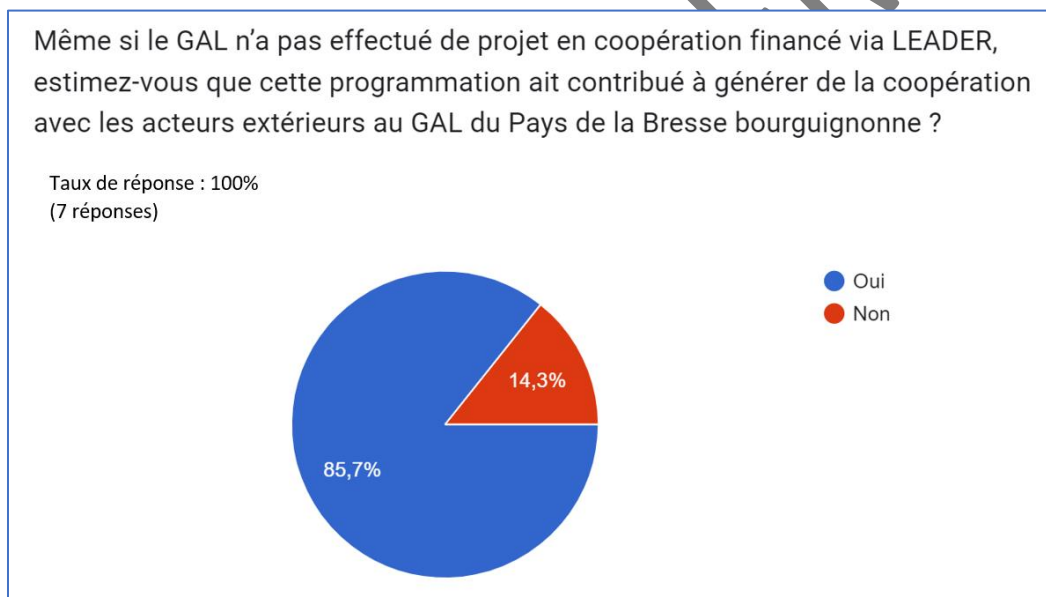
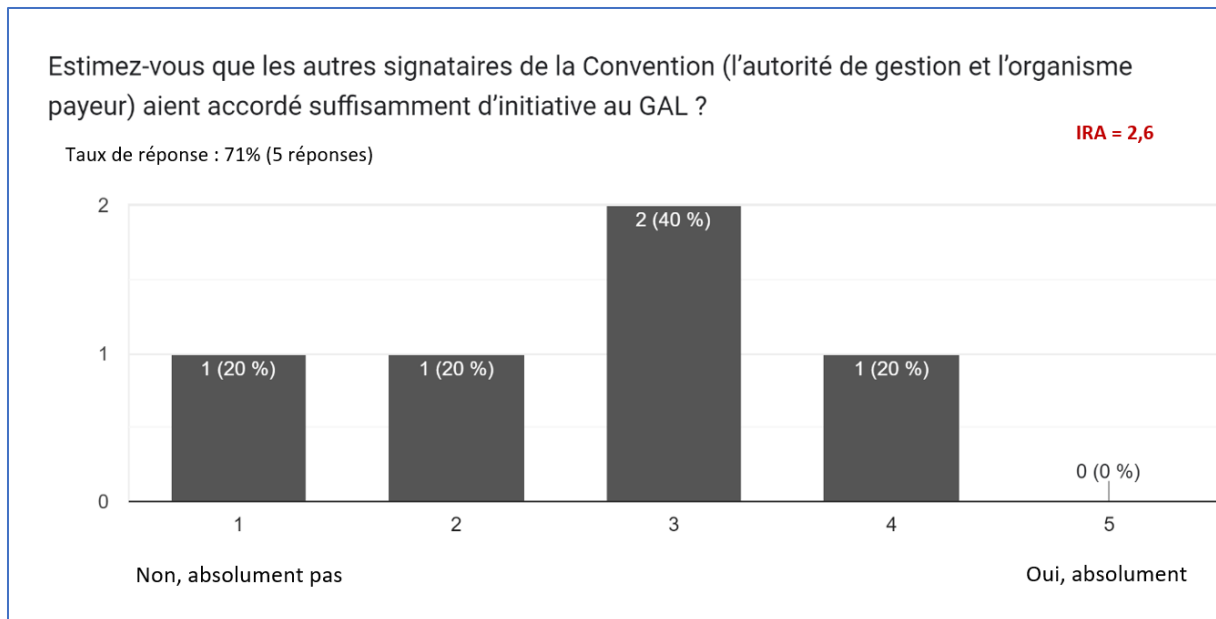
Renforcement de la confiance et du soutien mutuels entre l'autorité de gestion, l'organisme payeur, le RRN et les GAL (partage des normes et des valeurs)

Les enquêtés invités à évaluer l'initiative qui leur était laissée par les autres signataires de la convention (AG et OP) sur une échelle allant de 1 à 5 n'étaient pas nombreux⁶⁸. Dans la mesure où l'indice de réponses agrégées (IRA) à cette question est 2,6, la majorité ne se positionne pas de manière nettement tranchée mais le jugement penche plutôt négativement.

Si l'on considère que la marge d'action que s'accordent entre elles les différentes parties-prenantes est un marqueur de la confiance, alors avec un IRA égal à 2,6, les réponses fournies par les membres

⁶⁸ Le taux de réponse à certaines questions comme celle-ci concernant plutôt le fonctionnement du GAL, la conception et la réalisation de la stratégie est très faible (7 réponses) car n'étaient invités à y répondre uniquement les membres du GAL ayant siégé au comité de programmation.

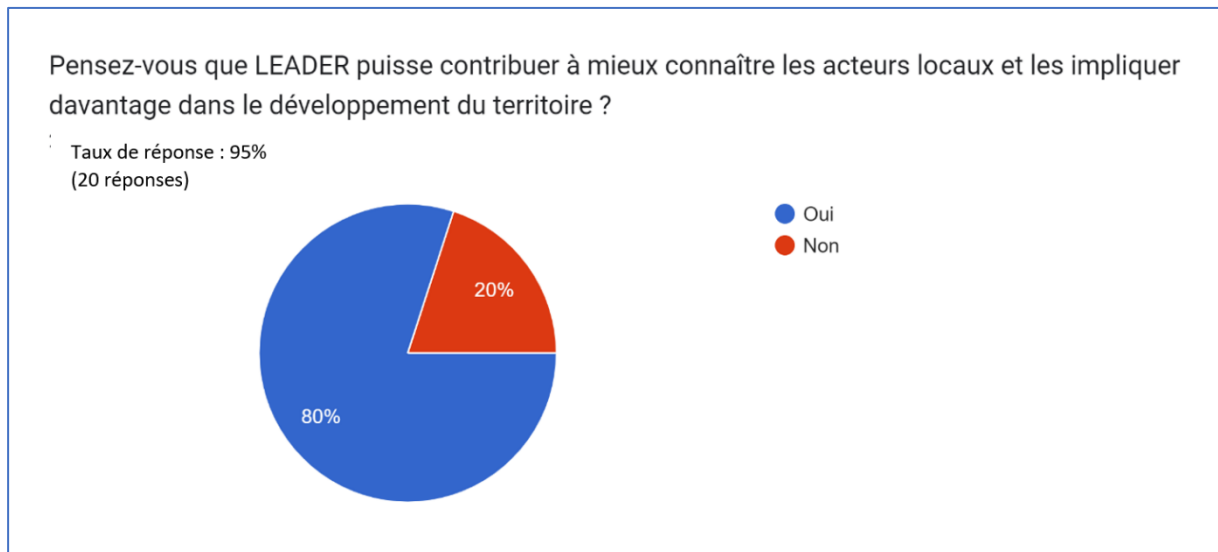
ayant siégé au comité de programmation suggèrent plutôt que **la confiance des acteurs locaux envers les autres parties-prenantes du programme LEADER n'est pas forte.**



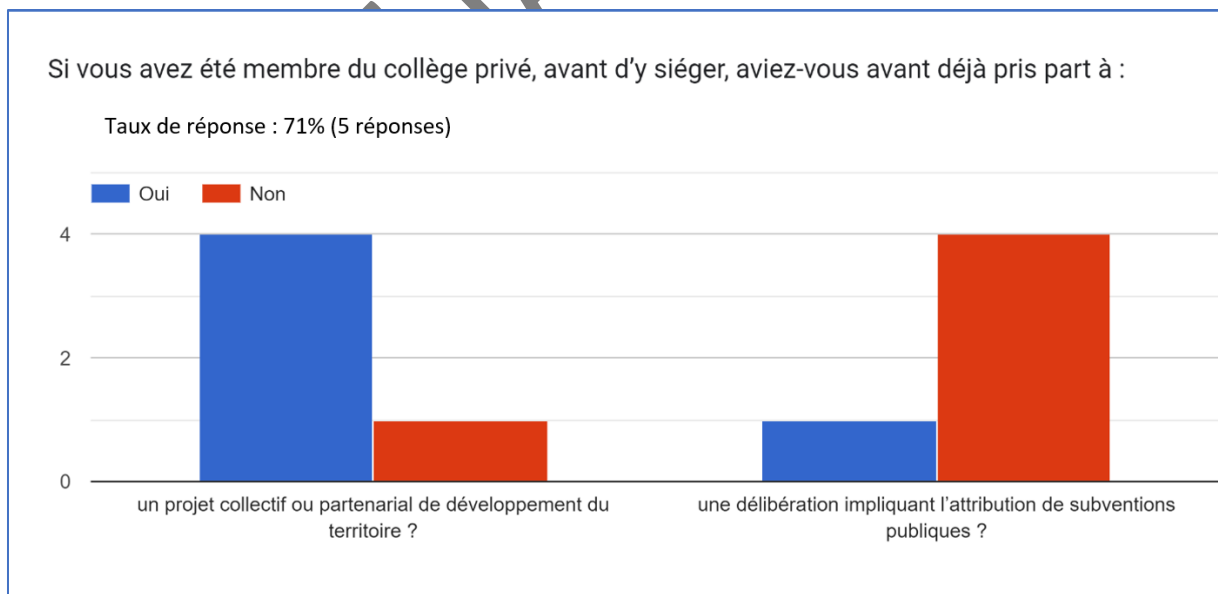
Concernant la coopération extérieure du GAL, une majorité franche (71%) des interrogés estiment que cette programmation a contribué à l'améliorer puisque l'indice est

Augmentation de la participation de nouveaux acteurs qui d'ordinaire ne prendraient pas part à un projet collectif de développement du territoire ou ne solliciteraient pas de fonds européens

Les acteurs locaux estiment très majoritairement que le programme contribue à une meilleure interconnaissance et à les impliquer davantage dans le développement de leur territoire.



En imposant la constitution d'un collège privé au sein du comité de programmation, le programme offre, à d'autres personnes que celles travaillant ou représentant des personnes publiques (ex : élus au sein des collectivités territoriales), l'occasion de participer à des projets de développement territorial et à l'attribution de fonds publics. Outre le renforcement de la cohésion sociale et de l'amélioration de la gouvernance, l'intégration ainsi de nouveaux profils de personnes au sein du CoProg diversifie les ressources mobilisables (expertises, moyens, compétences, etc.) souvent spécifiques à un certain type d'activité. Dans la perspective fonctionnaliste de Coleman, ce genre de d'agencement ou reconfiguration sociale contribue au capital social, en facilitant ou en permettant d'atteindre des fins autrement impossibles.



Bien que la plupart des personnes ayant siégé au sein du collège privé aient déjà auparavant participé à un projet collectif ou partenarial de développement du territoire, on peut voir grâce à l'histogramme ci-dessus que la plupart n'avait jamais participé à l'attribution de subventions publiques auparavant.

« Qu'est-ce qui vous a motivé à vous impliquer au sein du programme LEADER ? »

Les membres publics ont mis en avant des motifs classiques ayant trait au service de l'intérêt général, LEADER amplifiant les moyens dédiés à cela. L'un des membres du collège privé fait valoir l'opportunité de s'investir davantage en tant que citoyen pour le développement de leur territoire, de poursuivre davantage leur engagement. Pour lui, pouvoir participer au CoProg et donc prendre part aux politiques locales sans être élu est une grande opportunité en même temps qu'une reconnaissance de son engagement par ceux qui l'y ont invité (les membres du collège public). D'après lui le programme contribue dans sa mise en œuvre à la démocratie participative à laquelle il est attaché. Les autres membres acquiescent à ces propos. Tous, membres privés et publics, s'accordent aussi quant à l'opportunité que représente LEADER pour renforcer la cohésion sur le territoire par la coopération et le dialogue compte-tenu de son approche partenariale, d'être plus attentifs aux tendances et projets émergents.

« La démarche propre au programme a-t-elle joué sur votre engagement/mobilisation ? »

Après un rappel des fondamentaux de la méthode LEADER de DLAL, tous reconnaissent qu'elle a contribué à leur motivation. Le ressort de démocratie participative que permet de déployer le programme est de nouveau souligné.

« Dans quelle mesure cet engagement vous apparaît-il important ? »

Nombreux soulignent que leur engagement tient à la défense des intérêts de leur territoire qui constituent un enjeu essentiel.

Ce faisant, le programme **LEADER contribue bien, malgré tout, à la mobilisation et à la diversification des acteurs renforçant ainsi le capital social.**

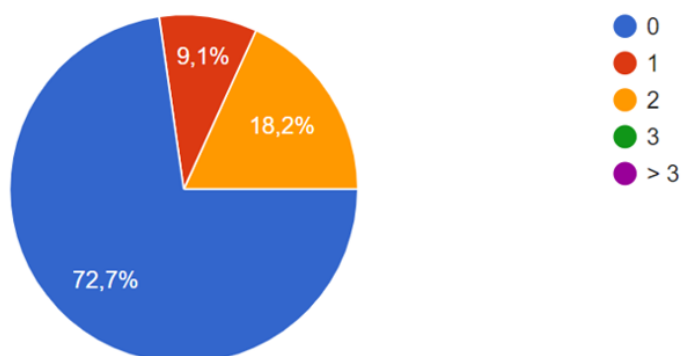
De plus il semble que ce soient les caractéristiques mêmes du programme LEADER qui expliquent qu'il contribue à attirer et inclure de nouveaux acteurs. L'entretien collectif a mis en évidence le rôle joué en particulier sur la motivation des acteurs non publics que joue la démocratie participative qui y serait à l'œuvre en permettant à des citoyens non élus de prendre part à une stratégie de développement de leur territoire.

Nous constatons donc bien que le programme génère une valeur ajoutée en augmentant la participation de nouveaux acteurs.

Grâce à la participation à cette programmation, combien de nouveaux réseaux d'acteurs (y compris en ligne) votre structure a-t-elle intégré via l'adhésion à une association ou à une communauté, un forum ou une plateforme, l'adoption d'une marque ou d'un label ? Il peut s'agir, par exemple, du Réseau Rural Français, du réseau des POTES (Pionniers Ordinaires de la Transition Ecologique), du label Accueil Vélo, de la plateforme COMETE (COmmunauté Ecologie et TErritoires), etc.

Taux de réponse : 79%

(11 réponses)



En tant qu'élément clé structurant la communication, l'inscription dans des réseaux institutionnalisés peut constituer un indicateur d'efficacité de la communication entre acteurs. Afin de voir si LEADER contribuait à l'amélioration de leur efficacité, il a été demandé aux enquêtés la question suivante pour lesquelles ses résultats sont présentés sous forme d'un camembert.

En s'inscrivant au sein de réseaux institutionnalisés, l'amélioration de la mise en relation des acteurs locaux avec d'autres groupes contribue à l'efficacité de la communication. Puisque 27% des répondants ont intégré au moins un nouveau réseau lors de cette programmation, on peut présumer que la communication entre acteurs a gagné en efficacité grâce à LEADER, en accroissant la connectivité aux réseaux des répondants de plus de 45.

Sans doute l'indice le plus fiable de l'interconnaissance des acteurs nous est donné à travers leur propre témoignage pour lequel l'entretien collectif nous fournit une synthèse éclairante des réponses aux questions suivantes : « Le GAL aurait-il dû aller davantage au contact des porteurs de projet ? Comment ces derniers prenaient-ils connaissance du programme ? »

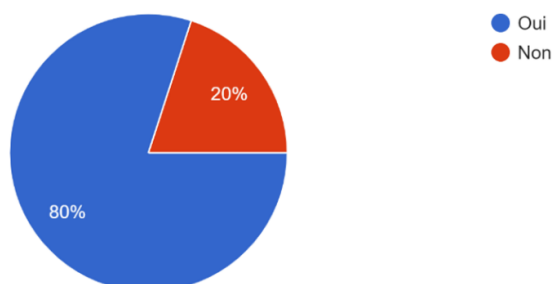
« Le GAL aurait-il dû aller davantage au contact des porteurs de projet ? Comment ces derniers prenaient-ils connaissance du programme ? »

Tout a été mis en œuvre pour contacter les porteurs, la communication et les initiatives des élus et de l'équipe technique pour porter le programme à la connaissance du public potentiellement concerné étaient suffisantes et efficaces. Une participante qui connaît bien le territoire d'un GAL voisin, trouve qu'en comparaison, le GAL du Pays de la Bresse bourguignonne est beaucoup plus actif, que son fonctionnement est même irréprochable. [...]

Aussi, l'enquête par questionnaire peut nous en donner une mesure quantitative étayant les réponses exprimées en *focus group*. Parmi les effets attendus de l'efficacité communicationnelle, on peut citer la meilleure interconnaissance entre acteurs. Les 3 dimensions de la valeur ajoutée de LEADER étant liées, l'efficacité communicationnelle peut impacter positivement le développement du territoire (produire de la valeur ajoutée) en contribuant à impliquer davantage ses acteurs. Interrogés à ce propos, les acteurs locaux estiment très majoritairement que c'est le cas.

Pensez-vous que LEADER puisse contribuer à mieux connaître les acteurs locaux et les impliquer davantage dans le développement du territoire ?

Taux de réponse : 95%
(20 réponses)



Bien que la notion d'efficacité soit intrinsèquement économétrique, dans le cadre d'une tentative de mesure qualitative de la valeur ajoutée, nous pouvons en trouver un indice à travers le témoignage des membres du CoProg lors du séminaire d'évaluation. Les définitions classiques de la notion d'efficacité⁶⁹ supposent notamment que, lorsqu'elle est atteinte, il est impossible d'améliorer un état donné et obtenir ainsi un bénéfice, dans une proportion supérieure à au coût supplémentaire.

Or l'une des réponses obtenues illustre l'efficacité communicationnelle au sein du GAL, du moins telle qu'elle est perçue en son sein. Cet avis qui semble partagé se trouve corroboré par l'analyse du questionnaire. En effet, les répondants estimaient avoir

« Les modalités, format et supports d'information et d'échanges et de communication notamment lors des comités gagneraient-ils à être changés ? »

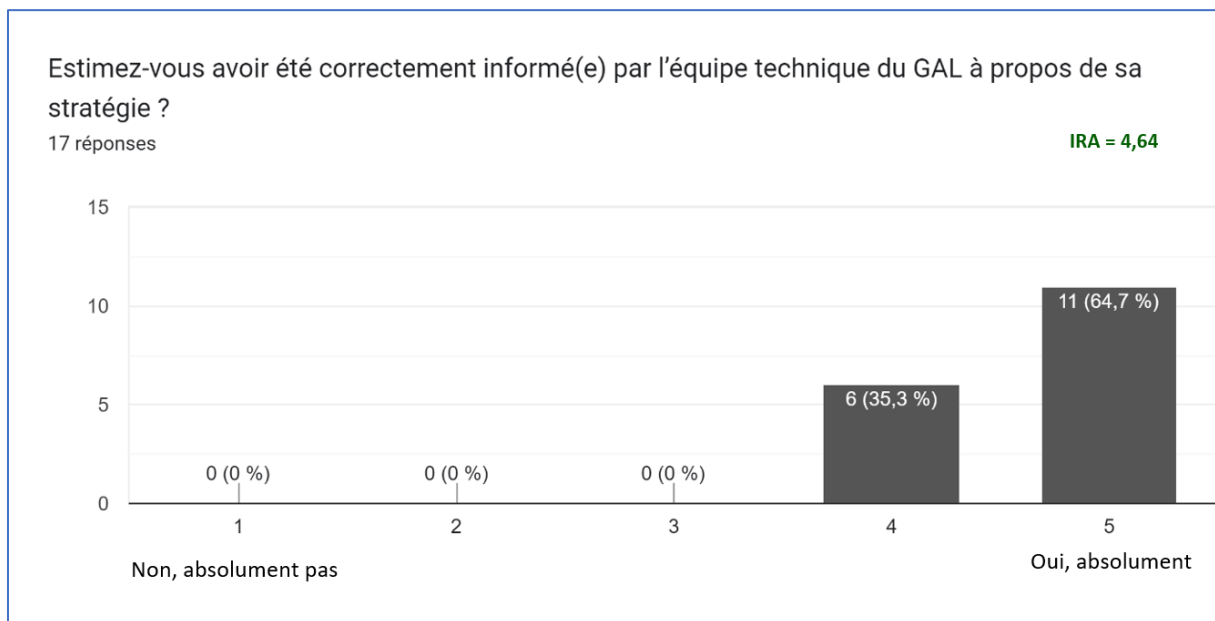
Les participants sont unanimes pour dire que les moyens actuels sont en l'état parfaitement satisfaisants. Ils estiment qu'aucune modalité n'aurait pu contribuer à améliorer le déroulement des comités.

« Il y a-t-il eu assez de communication sur le dispositif LEADER ? »

Les participants se prononcent de manière unanime pour affirmer que la communication fut suffisante.

⁶⁹ La DG Agri de l'UE donne pour la notion d'efficacité la définition suivante « Best relationship between resources employed and results achieved in pursuing a given objective through an intervention. Efficiency addresses the question whether the more effects could have been obtained with the same budget or whether

été très bien informés par l'équipe technique (IRA = 4,64).



Autrement dit, **tous les répondants estiment en majorité que l'ingénierie LEADER a permis une communication descendante très efficace. Cela est corroboré par le fait que les répondants avaient, pour la plupart (81%), eu connaissance des objectifs stratégiques du GAL.**

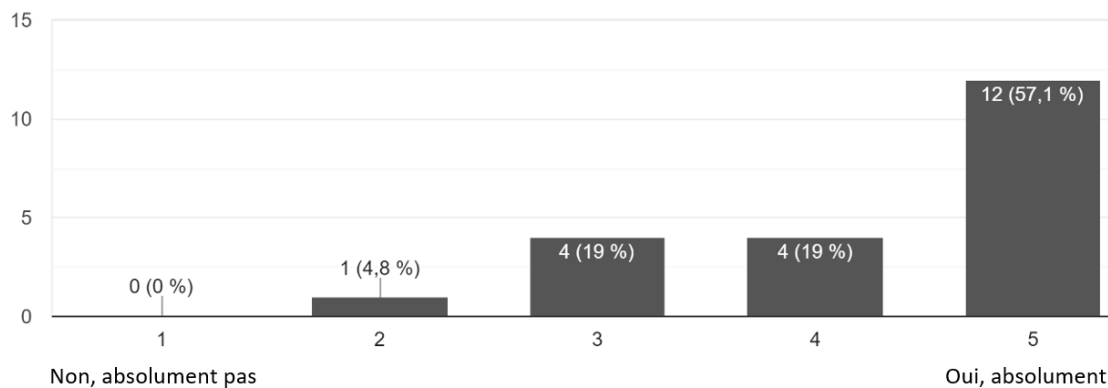


On peut à l'inverse évaluer la communication ascendante. Nous disposons pour cela d'un indice très élevé avec 100% de taux de réponses de la part de tous les répondants suggérant une bonne communication ascendante. **Les répondants estiment que les interlocuteurs du GAL (notamment avec l'équipe technique LEADER) ont su faire preuve d'écoute et de compréhension (IRA = 4,29).**

Estimez-vous que vos interlocuteurs du GAL étaient suffisamment à votre écoute et qu'ils vous comprenaient ?

Taux de réponse : 100% (21 réponses)

IRA = 4,29

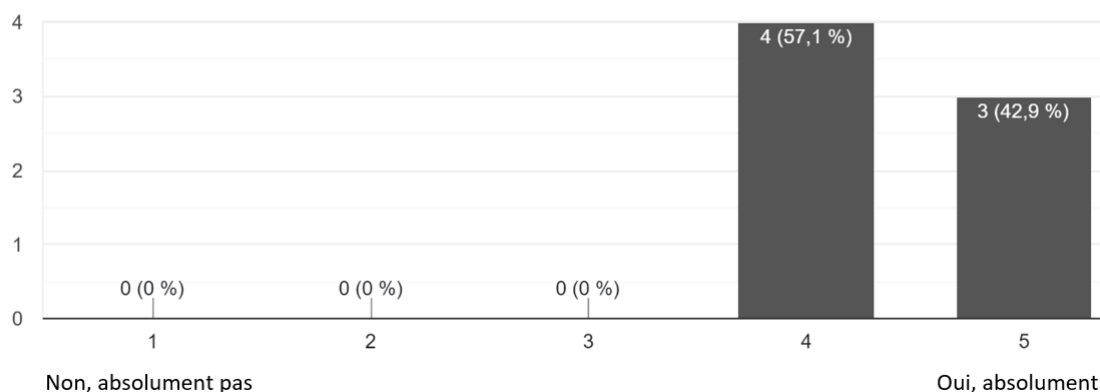


On peut encore évaluer la communication ascendante à travers le sentiment de liberté d'expression permise au sein du GAL sur les aspects les plus stratégiques que sont la programmation d'un projet ou le contenu d'une délibération. Interrogés à ce propos, les membres du comité de programmation estimaient avoir pu se prononcer librement comme en atteste la valeur de l'IRA (4,42) correspondant à cette question.

Estimez-vous avoir pu vous prononcer librement à propos de la programmation d'un projet ou le contenu d'une délibération ?

Taux de réponse : 100% (7 réponses)

IRA = 4,42



Autrement dit, **tous les répondants estiment que l'ingénierie LEADER a permis une communication ascendante assez efficace. Ces réponses nous renseignent également sur la qualité de la gouvernance puisque cette expression s'inscrit dans le cadre délibératif du processus décisionnel.**

Cependant, la portée de cette estimation est limitée aux acteurs locaux les plus investis dans le GAL, à savoir les membres du comité de programmation.

Amélioration des relations à travers la coopération inter- ou trans-territoriale

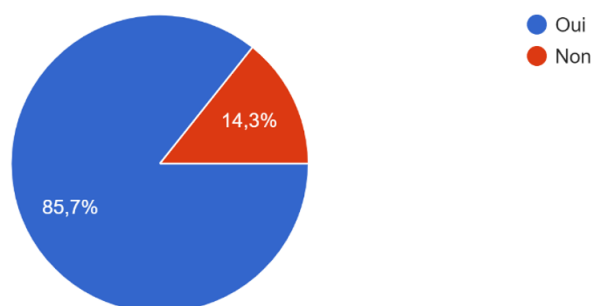
Le cadre institutionnel du programme encourage à la coopération avec des acteurs extérieurs au territoire du GAL, notamment avec d'autres GAL. A cette fin, la possibilité de programmer un projet ne s'inscrivant pas directement dans les objectifs stratégiques a été aménagée dans le plan d'actions de mise en œuvre de la SLD.

La coopération peut s'effectuer avec des groupes d'actions locaux ne participant pas au programme LEADER mais gérant dans le cadre d'un autre programme les subventions d'un autre fonds européen ou même avec des GAL ne participant à aucune politique européenne dès lors que leur action s'inscrit dans une démarche de DLAL. Ainsi le programme LEADER entend favoriser le DLAL à travers la coopération indépendamment de l'appartenance nationale ou situation géographique. Il est d'ailleurs spécifié que la coopération peut s'effectuer de manière trans-nationale. Cependant, le contexte institutionnel dans lequel s'inscrit le GAL du Pays de la Bresse bourguignonne est beaucoup plus favorable à la coopération intra-européenne et en particulier au sein de régions administratives dont les institutions gouvernantes nouent déjà des relations de coopération comme c'était le cas entre la Bourgogne (désormais avec la Région BFC) et la Rhénanie-Palatinat.

Même si le GAL n'a pas effectué de projet en coopération financé via LEADER, estimez-vous que cette programmation ait contribué à générer de la coopération avec les acteurs extérieurs au GAL du Pays de la Bresse bourguignonne ?

Taux de réponse : 100%

(7 réponses)



Compte-tenu de la conjoncture et du contexte institutionnel particulier pour le programme, aucun projet en coopération entre GAL n'a été réalisé. Cela ne signifie pas pour autant qu'il n'y pas eu de coopération, notamment pour des projets, entre le GAL, et *a fortiori* avec des acteurs extérieurs. D'ailleurs les membres du CoProg ayant répondu au questionnaire ont tous estimés, sauf un, que le programme avait contribué à générer une telle coopération. Un projet de coopération transnationale sur la transition énergétique des territoires ruraux devant s'inscrire dans le cadre de la programmation 14-22 a été initié, donnant lieu à des actions du GAL en-dehors de son territoire. Ce projet s'inscrit dans le cadre d'une coopération historique entre l'ancienne Région Bourgogne et le länders de Rhénanie Palatinat et plus particulièrement. Il a été entrepris avec un GAL de ce territoire avec lequel des relations de jumelage pré-existaient. Initié par une première visite, par le chargé de mission LEADER, d'installations et d'équipement, ce projet était en voie d'être programmé. Il a été remis en cause par les mesures sanitaires restreignant la liberté de circulation en France et en Allemagne prises pour endiguer la pandémie de Covid-19 entre 2020 et 2022.

De plus, dans le cadre du projet de parc naturel régional (phase) dont le périmètre excèdera celui du Pays, recouvrant une partie du territoire d'autres GAL limitrophes, une action a été programmée. Un projet d'études d'opportunité et de faisabilité préalable au projet de Parc Naturel Régional de la Bresse a pu être programmé en 2022. Compte-tenu de son périmètre, il s'est inscrit dans une coopération inter-GAL locale. Ce projet d'un coût de 48 425€ a été essentiellement financé par l'AG qui comme

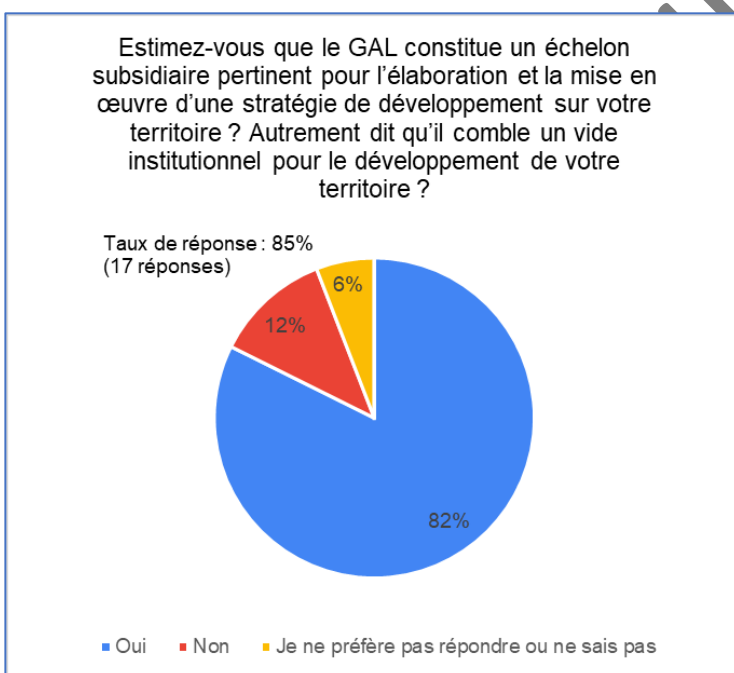
pour tous les projets de la fiche n°11, en assurait la sélection – la subvention FEADER de 1050€ apparaît anecdotique (2% du coût total du projet).

Remarque : Au moment de l'évaluation régionale, aucun projet de coopération n'a été réalisé sur le territoire de l'ex-Région Bourgogne. Leur taux total de programmation atteint 1% grâce à quelques projets portés en Franche-Comté⁷⁰.

L'amélioration de la gouvernance locale

La constitution d'un GAL permet aux acteurs locaux de créer au profit de leur territoire une instance supplémentaire au sein de la gouvernance du développement rural. Ce faisant elle entre en concurrence avec d'autres instances⁷¹.

Or le cadre juridique de LEADER conformément au principe de souveraineté des Etats membres laisse à ses derniers toute latitude pour appliquer les directives et mettre en œuvre les programmes européens pour s'adapter au mieux à leur organisation institutionnelle. S'agissant de certains fonds, la Constitution d'un Etat peut prévoir le transfert de la compétence de leur gestion à des autorités à un échelon territorial plus local en vertu du principe de subsidiarité. Attaché à ce principe inscrit dans ses traités, l'UE promeut d'ailleurs une gouvernance décentralisée à niveaux multiples en encourageant et en aménageant la possibilité pour les Etats de répartir entre différents échelons institutionnels les compétences relatives à la mise en œuvre du programme.



En allouant ainsi des moyens pour la constitution d'un groupe d'action locale à l'échelon que l'Etat ou ses autorités compétentes estiment les plus pertinentes pour concevoir et mettre en œuvre une SDL ainsi que pour sa gestion, un effet bénéfique sur la coordination entre les différents niveaux de gouvernance du développement local est attendu.

D'ailleurs, les répondants estiment en grande majorité (82%) que le GAL constitue un échelon subsidiaire pertinent pour l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de développement sur votre territoire en comblant un vide institutionnel.

Dans le contexte national français, sous l'effet des derniers actes de la décentralisation territoriale de l'administration, les conseils régionaux se sont vu transférer l'autorité de gestion du programme LEADER. En vertu de leur principe de libre administration, les conseils régionaux sont libres à leur tour

⁷⁰ TERITEO, 26 juillet 2021, *Evaluation de mise en œuvre et d'impact portant sur la mesure LEADER des PDR FEADER 2014-2020 Bourgogne et Franche-Comté. Rapport final*, p.19

⁷¹ Cette concurrence s'entend au sens le plus ambivalent, à savoir la nature des interactions qui surgit lorsque plusieurs acteurs concourent à la réalisation d'un même objectif (qu'ils poursuivent de concert) que ce soit par une action individuelle complémentaire ou compétitive, un cadre pouvant donner lieu tout à la fois à des relations de rivalité comme de coopération selon la convergence/divergence des intérêts déterminée par les possibilité d'exclusion, d'appropriation, de coordination et de sanction.

de déléguer tout ou partie des tâches de gestion dont elles ont reçu l'autorité. En Bourgogne et en Franche-Comté, la fusion a conduit à une gestion quelque peu différenciée. Toujours est-il que le conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté (BFC) est devenue l'autorité de gestion pour le programme 2014-2022 tandis que l'Agence de Services et de Paiement (ASP), une agence d'Etat, a été désignée comme organisme payeur. De la Commission européenne jusqu'aux GAL, chacune de ces organisations opère à un niveau de gouvernance du dispositif LEADER territorialement distinct.

Le GAL s'inscrit dans une gouvernance du développement nécessairement plus large que celle du dispositif, ne serait-ce que parce que son approche partenariale implique au niveau du GAL la participation des acteurs locaux. Mais l'ensemble des acteurs publics intervenant sur le territoire, à commencer par les collectivités territoriales sont susceptibles d'être parties-prenantes du programme du fait des politiques publiques susceptibles d'impacter le développement local.

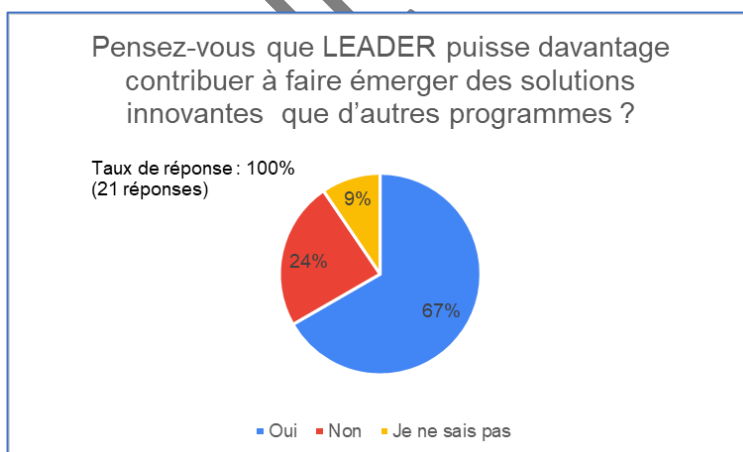
En la matière, le Conseil régional de BFC et les communautés de communes du territoire du GAL de la Bresse bourguignonne, regroupées au sein du syndicat mixte et représentées dans le collège public du CoProg un domaine d'intervention sont les principaux intervenants. Ainsi, dans sa mise en œuvre locale, le programme LEADER intègre dans son cadre institutionnel, les principales parties prenantes. Dans une certaine mesure, la gouvernance de LEADER institutionnalise les interactions entre les acteurs publics du développement du territoire du GAL.

On peut interroger la qualité de la gouvernance à travers différents types de relations qui se nouent entre les acteurs. On peut l'aborder à travers les critères de jugement proposés par le Helpdesk :

- Développement de pratiques innovantes en matière de gouvernance
- Accroissement de la participation de tous les acteurs concernés à la conception et à la mise en œuvre de l'approche LEADER/DLAL
- Amélioration de la coordination entre différents niveaux de gouvernance
- Amélioration de la qualité des interactions entre les institutions concernées
- Amélioration de la qualité des interactions entre acteurs publics et privés
- Rapprochement entre les citoyens et l'Union européenne

Développement de pratiques innovantes en matière de gouvernance

L'amélioration passant par la découverte, l'adoption puis la diffusion de nouvelles solutions, la contribution de LEADER pour faire émerger des solutions innovantes constitue un indice de l'amélioration de la gouvernance.



Puisque 2/3 des répondants pensent que LEADER contribue à leur émergence tandis que 1/4 pensent le contraire, ces réponses au questionnaire suggère que LEADER pourrait potentiellement contribuer par l'innovation à améliorer la gouvernance. L'enquête documentaire a révélé que la gouvernance du développement local s'est trouvée de la sorte améliorée en reprenant la démarche LEADER à la gestion d'autres fonds

que le FEADER. L'expérience du programme LEADER par le SMBb, la structure porteuse du GAL, a motivé le comité syndical à déléguer au comité de programmation sa compétence en matière d'attribution de certains fonds. Aux fonds régionaux territorialisés qu'a pu attribuer le CoProg durant cette programmation s'ajoutent, suite à la signature de la nouvelle Convention LEADER, ceux du FEDER pour la programmation 2023-2027.

Cette innovation visant à rationaliser la gouvernance locale en favorisant la mobilisation d'acteurs locaux a eu aussi pour effet de renforcer la représentation du secteur privé dans la gouvernance. En effet, leur voix après consultation ne constitue pas un simple avis non contraignant comme auparavant au sein du conseil de développement du comité syndical. Leur avis est dorénavant contraignant pour sélectionner les projets à financer sur le territoire du GAL.

On peut voir à travers le présent rapport dans quelle mesure cette innovation pourrait contribuer à l'efficacité opérationnelle du GAL pour réaliser la SDL. Si toute conclusion sur cette relation de causalité est spéculative, il n'est pas à en douter que **LEADER a contribué à l'émergence de solutions innovantes susceptibles d'améliorer la gouvernance locale du développement territorial.**

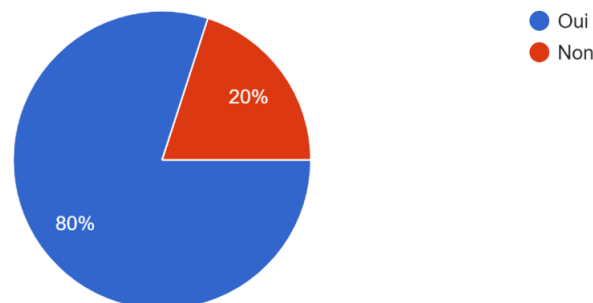
Accroissement de la participation de tous les acteurs concernés à la conception et à la mise en œuvre de l'approche LEADER/DLAL

Comme nous venons de le souligner, l'innovation permise par le programme LEADER visait à accroître la mobilisation au bénéfice de la participation des acteurs locaux notamment privés siégeant au CoProg. Par conséquent, celle des acteurs concernés par la conception et la mise en œuvre de l'approche LEADER a pu s'en trouver accrue.

Puisqu'ils comptent parmi les acteurs locaux, un indice de l'accroissement de leur participation est le sentiment qu'en ont les enquêtés. Interrogés à ce propos, ils déclarent très majoritairement que LEADER peut contribuer à mieux connaître les acteurs locaux et à les impliquer davantage dans le développement du territoire.

Pensez-vous que LEADER puisse contribuer à mieux connaître les acteurs locaux et les impliquer davantage dans le développement du territoire ?

Taux de réponse : 95 %
(20 réponses)



Cependant, cette donnée est à relativiser puisque les répondants avaient tous participé au programme LEADER. Il faut se demander si d'autres acteurs qui n'auraient pas participé au programme LEADER auraient répondu de la même manière.

« Quels moyens ont-été mis en œuvre pour associer les citoyens au programme LEADER au moment de la précédente candidature puis après la signature de la convention ? »

Hormis des moyens - qu'ils estiment suffisants - de communication institutionnelle, l'activation de certains réseaux, aucune mesure n'a été prise pour atteindre davantage les citoyens. Les contraintes administratives et financières pour participer au programme seraient trop fortes pour permettre l'implications d'acteurs privés citoyens ou représentants d'organisations privées locales (associations ou d'entreprises) ; raison pour laquelle ils préfèrent mobiliser parmi eux uniquement les acteurs les plus institutionnalisés, disposant d'une très bonne trésorerie, d'une bonne ingénierie et d'une relative connaissance des partenariats avec le secteur public.

De cela nous pouvons douter ; d'autant que de l'avis même des participants s'étant prononcé lors de l'entretien collectif, les contraintes inhérentes au programme décourage les membres du GAL à solliciter et impliquer davantage certaines catégories d'acteurs du territoire que vise pourtant à inclure le programme.

Il ressort de l'entretien collectif, effectué lors du séminaire d'évaluation avec les membres du CoProg, que les acteurs non publics (simples citoyens, représentants du secteur privé, associatif notamment) peuvent difficilement participer au

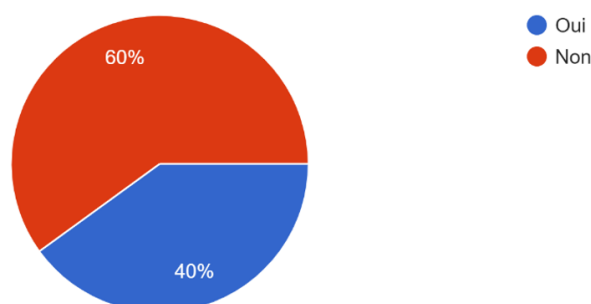
programme. Par conséquent, même si LEADER offre des moyens suffisants pour accroître la participation des acteurs non publics, peu d'actions sont réalisées à cette fin par le GAL, les membres estimant que cela serait improductif voire contreproductif.

La possibilité de disposer et d'exercer un pouvoir d'initiative accru au sein de la gouvernance locale est le ressort même d'une démarche ascendante qui correspond au sens fort de démocratie participative participation telle qu'elle est louée par les membres du CoProg. Il s'agit également d'un ressort fort de leur engagement, surtout s'agissant des membres privés pour qui cela peut représenter une opportunité rare de participer à l'élaboration des politiques locales.

Bien que nous ayons vu que la majorité des enquêtés (80%) estimait que LEADER contribue à mieux connaître et impliquer les acteurs locaux, elle estime à 60% que le programme ne contribue pas pour autant à conférer davantage de pouvoir d'initiative aux citoyens pour le développement de leur territoire.

Pensez-vous que LEADER contribue à conférer davantage de pouvoir d'initiative aux citoyens (non élus) pour développer leur territoire ?

Taux de réponse : 95%
(20 réponses)



On observe à cet égard une divergence de positionnement selon que la question est posée aux seuls membres du CoProg (6 répondants) ou qu'elle est étendue aux porteurs de projets (20 répondants).

« Dans quelle mesure avez-vous pris part à l'élaboration des fiches-actions et des grilles de sélection ? aux autres travaux du GAL ? »

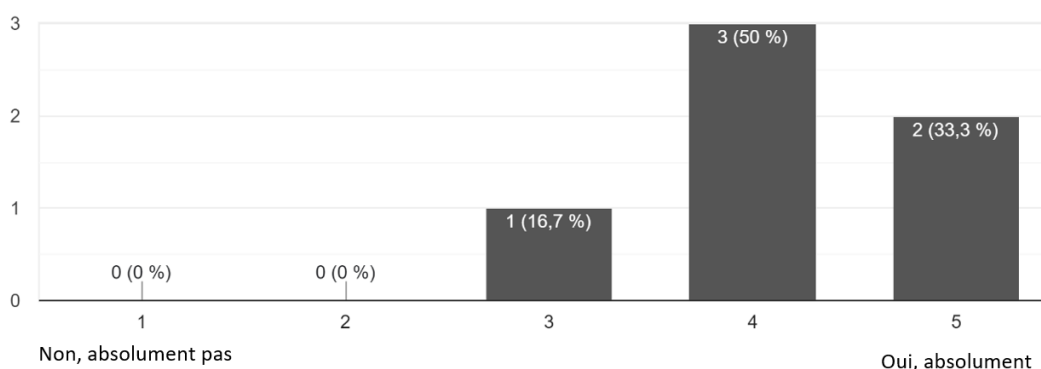
Ils déclarent avoir modestement pris part à l'élaboration de la stratégie car ils ne s'estiment pas suffisamment compétents et qualifiés pour travailler par eux-mêmes à la définition de la SLD, à décliner ses objectifs stratégiques en objectifs opérationnels, rédiger les FA et les grilles de sélection. Ce travail a été essentiellement réalisé par l'équipe technique. Aussi considèrent-ils que leur participation active ait été limitée par le rétrécissement (de programme en programme) des marges de manœuvre dû aux restrictions du cadre réglementaire qui régule fortement leur initiative stratégique, obligeant à adopter une posture très pragmatique d'adaptation plus que d'instigation. Ils estiment avoir peu contribué aux orientations stratégiques de la SLD mais qu'il y a eu toutefois du débat (ex : conditionner l'éligibilité d'opérations portant sur la mise en service de véhicule électrique à leur alimentation en énergie verte). Leur participation, de leur propre aveu, a consisté à choisir entre différentes alternatives fortement prédéfinies, valider les propositions de l'équipe technique du GAL et les modifier à la marge.

En tant que membres de l'unique instance locale de gouvernance du dispositif LEADER, les membres du CoProg jouissent d'un monopole sur la régulation de la participation des autres acteurs. Compte-tenu qu'ils estiment qu'impliquer davantage les autres acteurs du territoire n'est pas opportun, nous pouvions nous attendre à ce qu'ils estiment plutôt (IRA = 4,17) à l'inverse que l'organisation du GAL accordât à ces derniers suffisamment d'initiative.

Estimez-vous que l'organisation du GAL accordât suffisamment d'initiative aux acteurs du territoire ?

Taux de réponse : 86% (6 réponses)

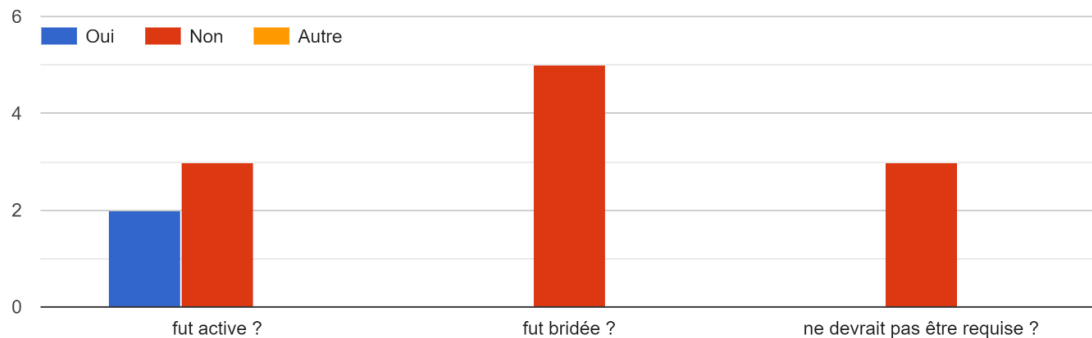
IRA = 4,17



Cet écart de perception pourrait manifester l'existence d'une barrière à la participation au sein du GAL qu'aurait érigé les membres du comité de programmation en fermant cette possibilité aux autres acteurs. Cette motivation découle sans doute de leur conscience que la participation active au programme est très difficile en raison de la complexité de son cadre institutionnel.

Même si les répondants estiment que leur participation active ne fut pas bridée, les membres du CoProg n'en conservent pas moins un monopole sur la mise en œuvre locale du programme LEADER. Ils sont d'ailleurs plus nombreux à estimer que leur participation ne fut pas active comme le révèle l'histogramme ci-dessous.

Estimez-vous que votre participation à la définition des objectifs stratégiques et opérationnels (ex : convention, fiches-actions, règlement interne, grilles de sélection) :



« Comment les membres du GAL ont-ils été associés à la conception de la stratégie ? Quels étaient les ateliers ? »

L'animation a consisté à essayer de sonder activement les membres du CoProg des pistes susceptibles d'emporter l'adhésion générale en les informant de ce qui est envisageable compte-tenu des dispositifs existants ou à venir, des tendances et orientations stratégiques des acteurs intervenant sur le territoire (UE, Etat, CT, EPCI) dont il faut tenir compte, les avertir de la pertinence et de la cohérence des types d'opérations par rapport au contexte institutionnel et le diagnostic du territoire [...].

Certains estiment que les orientations définies au moment de l'appel à candidature émanent du comité syndical, structure porteuse du GAL. Le président à la fois de la structure porteuse et du GAL se défend de toute préséance du comité syndical sur le GAL (notamment son comité de programmation, organe décisionnel). Cette situation résulte de l'institutionnalisation même de LEADER, il ne serait pas possible de procéder autrement.

« D'autres membres du GAL que ceux du CoProg ont-ils pris part à ces ateliers ? »

Non. Cette complexité appelant autant d'engagement que de compétence est la raison principalement invoquée par les membres du CoProg pour justifier leur absence. Le cadre institutionnel rend difficilement opérationnelle l'application des principes de participation et d'inclusion devant assurer le caractère ascendant de la démarche.

En pratique décorrélée du pouvoir d'initiative, la participation que favoriserait LEADER n'est donc pas effective si on l'entend au sens fort du terme de « participation active » telle qu'elle est pourtant plébiscitée par les acteurs. Elle serait au contraire plutôt passive, ce qui suggère que la participation consiste, dans les faits, à obtenir le concours des autres acteurs locaux pour la mise en œuvre de la stratégie en tant que porteurs de projets sans tenter de les associer au processus décisionnel et d'élaboration stratégique. Cela se manifeste par l'absence de participation des autres membres du GAL que ceux du CoProg à ses activités. Aussi faut-il rappeler que rien n'a été mis en œuvre pour les y associer comme nous l'avons déjà vu, s'agissant de l'implication des citoyens. Les autres acteurs locaux en dehors du comité de programmation, n'ont pas été associés à l'élaboration de la SLD.

Ces résultats peuvent suggérer également une difficulté ressentie par les répondants d'appropriation du dispositif LEADER qui selon eux requiert engagement et compétence.

Amélioration de la coordination entre différents niveaux de gouvernance

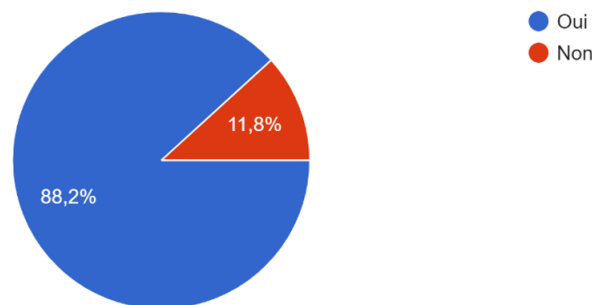
La coordination de la gouvernance est le ressort de la cohérence stratégique et opérationnelle du développement local. Ce faisant, nous devons vérifier que LEADER contribue à son amélioration. Puisque le contexte d'évaluation ne concerne que la mise en œuvre locale du programme par le GAL, on interroge la qualité de cette coordination à travers les rapports que le GAL peut entretenir directement avec les autres niveaux de gouvernance. On peut considérer que le point de vue des membres du GAL (CoProg + PP) peut être utile pour en juger.

Sans être nécessairement agonistiques, les interactions avec les autres échelons de gouvernance s'inscrivent dans un rapport structuré par des intérêts territoriaux. Outre de la coordination, la reconnaissance de compétences plus ou moins partagées entre différents échelons territoriaux de gouvernance requiert de la coopération. Il convenait donc de vérifier si pour d'après les acteurs locaux le programme y contribuait.

Estimez-vous que, durant cette programmation, le GAL ait favorisé la coopération entre les acteurs des différents échelons d'intervention publique sur le territoire ?

Taux de réponse : 100%

(17 réponses)



Elle est d'autant plus nécessaire que l'autonomie budgétaire des collectivités territoriales (CT), ayant pour effet normatif de rechercher l'efficacité plutôt que l'efficacé. En conséquence, les CT sont enclines à orienter leurs ressources sur les domaines d'intervention qui leur sont exclusifs et de les concentrer dans des projets qui parce qu'ils sont conçus pour engendrer des économies d'échelle ne sont pas implantés de manière homogène sur le territoire.

Aussi, pour cette raison, les projets sont souvent concentrés géographiquement dans des pôles urbains et est d'ailleurs un facteur de la croissance urbaine qui explique que les problématiques rurales soient plus sensibles à mesure que l'on descend dans la pyramide des échelons territoriaux.

Par conséquent, l'organisation hiérarchique des CT en fonction de l'échelle territoriale conduit à ce que l'intérêt tangible à un échelon supérieur ne l'est pas nécessairement pour toutes les collectivités de l'échelon inférieur. Cela s'explique du fait soit que les résultats y sera moins saillant, soit que le bénéfice d'une intervention puisse être différentiel entre les territoires d'un même échelon de collectivité. Un bénéfice territorialement différentiel peut résulter d'externalités positives ayant une portée géographique limitée (ex : augmentation de l'activité locale), pouvant même susciter de la rivalité entre territoires. Que ce soit en raison d'un effet de perception ou d'externalités réelles, la perception, l'intérêt varie souvent à la proximité du lieu d'intervention ou d'implantation du service intervenant.

C'est pourquoi, bien qu'il y ait une relative concurrence des objectifs entre les échelons territoriaux de collectivité, plus on descend bas dans l'échelle territoriale, plus les collectivités sont enclines à revendiquer un intérêt local et plus il est probable que ses enjeux soient ruraux. Les communes ont

corrélativement une certaine propension à estimer que leurs enjeux sont déconsidérés par les échelons supérieurs de CT et à adopter une posture défensive à cet égard.



Or la logique d'intervention des GAL est d'autant plus fortement déterminée par ce système institutionnel que la gouvernance du programme LEADER s'y inscrit. L'échelle territoriale infrarégionale et généralement

infra-départementale d'un GAL le positionne entre l'échelon communal ou intercommunal et l'échelon départemental ou régional. S'agissant du GAL du Pays de la Bresse bourguignonne, son territoire embrasse celui d'un Pays, un échelon supérieur à celui de l'échelon de la coopération intercommunale dont les intérêts s'y trouvent représentés au sein du collège public.

Nous pouvons nous attendre donc à ce que les acteurs locaux estiment que le GAL ait pour rôle soit de défendre les intérêts du territoire comme ce fut le cas de manière unanime. Dès lors, s'ils estiment que le GAL a effectivement eu ce rôle, LEADER contribue bien à améliorer les relations entre les différents échelons de gouvernance.

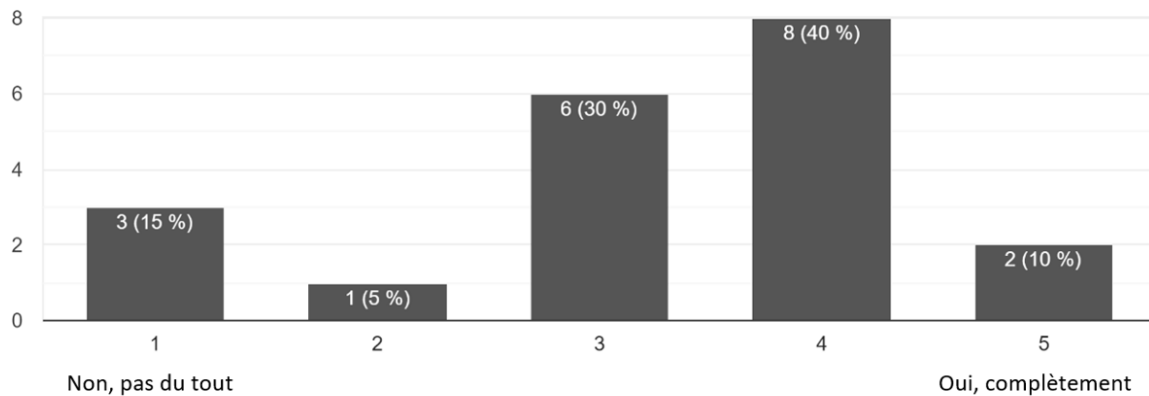


Les intérêts publics peuvent diverger en fonction de l'échelon territorial, ce dont témoigne la perception par les acteurs locaux d'une insuffisante prise en compte des enjeux locaux de développement des territoires ruraux. Or LEADER pourrait répondre à cette insatisfaction comme le suggère le positionnement des répondants à la question suivante même si le positionnement est quelque peu ambivalent.

Estimez-vous que la principale utilité de LEADER soit de pallier en partie les carences de financement public dans les territoires ruraux qui seraient dues à une réaction ou une prise en compte insuffisante des enjeux locaux de développement par l'Etat ou par les échelons de collectivité territoriale supérieurs ?

Taux de réponses : 95% (20 réponses)

IRA = 3,25



Puisque les critères de jugements s'inspirent du cadre normatif du programme, il est apparu intéressant d'interroger la qualité de cette gouvernance eu égard à l'effectivité d'une démarche ascendante. Cette dernière constitue le principe trouvant le plus à s'appliquer en matière de gouvernance.

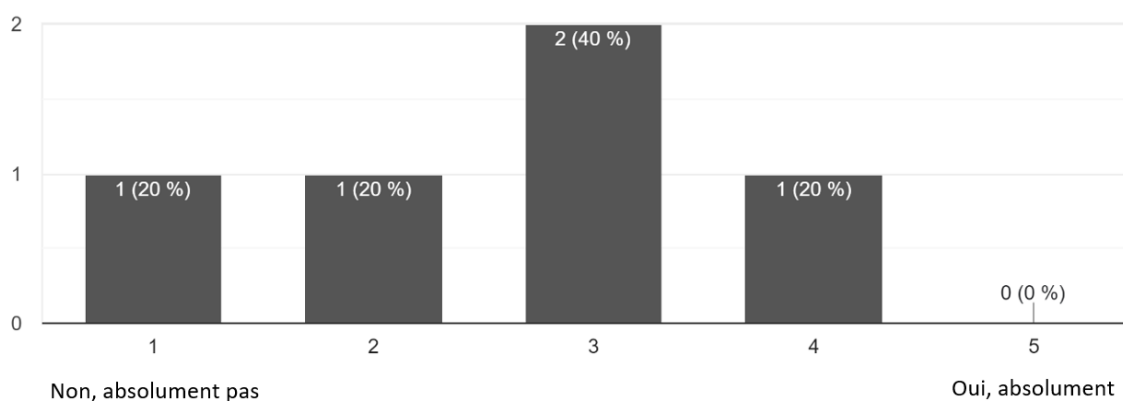
Une démarche ascendante suppose de laisser une autonomie suffisante aux acteurs opérant à l'échelon le plus bas dans l'échelle territoriale de gouvernance, les membres GAL en l'occurrence.

Un indice de l'autonomie dont dispose le GAL est sa capacité d'initiative. C'est pourquoi, lors de la passation du questionnaire, il a été demandé aux acteurs locaux s'ils estimaient que les autres signataires de la Convention accordaient suffisamment d'initiative au GAL. Compte-tenu du résultat précédent, nous aurions dû nous attendre à ce que la réponse agrégée soit plutôt positive.

Estimez-vous que les autres signataires de la Convention (l'autorité de gestion et l'organisme payeur) aient accordé suffisamment d'initiative au GAL ?

Taux de réponse : 71% (5 réponses)

IRA = 2,6



Le faible IRA (2,6) obtenu pour cette question indique que, **si LEADER a pu contribuer à améliorer la gouvernance du développement local, elle apparaît insatisfaisante compte-tenu d'une insuffisante initiative laissée au GAL par les autres parties-prenantes. Ce paradoxe pourrait être dû au fait que seuls les membres du GAL ayant siégé au CoProg aient été invité à répondre car ce sont eux qui le plus peuvent percevoir la marge d'action du GAL compte-tenu des tâches stratégiques qu'ils assument**⁷².

Dans le cadre de LEADER, l'initiative dont jouissent les acteurs du développement local trouve à s'exprimer principalement à travers l'élaboration de la SLD. Interrogés en entretien collectif focalisé (focus group) sur la manière dont ils y ont été associés, la prépondérance de l'autorité de gestion (AG) confirme ce jugement en pointant plus particulièrement un déséquilibre de pouvoir au sein de la gouvernance entre elle et le GAL.

« Comment les membres du GAL ont-ils été associés à la conception de la stratégie ? Quels étaient les ateliers ? »

[...] Les participants ont salué l'écoute et l'aide « stimulante » apportée par l'équipe technique dans ce travail de conception stratégique. Ils estiment que dans une certaine mesure l'élaboration de la SLD est fortement déterminée par les services de l'AG, en particulier lors de cette programmation depuis le transfert de l'AG aux Conseils régionaux et la fusion des régions. Le président a partagé une anecdote l'illustrant : l'AG a réorienté la conception de la SLD en supprimant unilatéralement toute référence directe ou indirecte au thème de la « transition écologique » dans la Convention et les supports de mise en œuvre du programme.

Certains estiment que les orientations définies au moment de l'appel à candidature émanent du comité syndical, structure porteuse du GAL. Le président à la fois de la structure porteuse et du GAL se défend de toute présence du comité syndical sur le GAL (notamment son comité de programmation, organe décisionnel). Cette situation résulte de l'institutionnalisation même de LEADER, il ne serait pas possible de procéder autrement.

Les observations résultant de cet entretien pour cette même question interrogent également sur la prépondérance de l'organe délibératif de la structure porteuse (le comité syndical du SMBb) dans la gouvernance. Pour autant, la centralisation politique qu'exerce le SMBb au niveau de l'échelon local n'a pas été remise en cause bien qu'elle soit susceptible de contrarier les initiatives des acteurs locaux. L'enquête documentaire a révélé que le comité syndical pouvait exercer un contrôle sur le dispositif LEADER puisque le collège public est essentiellement composé par ses membres.

Dans la mesure où l'entretien était collectif, toute dénonciation de ce centralisme pourrait s'interpréter comme la manifestation d'une dissidence sans doute difficile à assumer pour son émetteur. C'est pourquoi, il importait de questionner aussi ces rapports publics-privés au sein de la

gouvernance par un autre biais garantissant une liberté d'expression, laquelle est accrue, notamment par l'anonymat s'agissant du questionnaire construit à cet effet.

Amélioration de la qualité des interactions entre les acteurs publics et non publics

Pour son bon fonctionnement, le programme prévoit l'institution d'instances entre acteurs publics et privés dont au moins une est obligatoire : le comité de programmation. Pour la mise en œuvre locale de LEADER en Bresse bourguignonne, le CoProg a constitué l'unique et donc essentiel cadre d'interactions entre privés et publics. Cependant, comme nous l'avons souligné auparavant grâce à la réalisation d'une enquête documentaire et d'une série d'entretiens avec l'équipe technique, un cadre d'interactions pour le développement local préexistait et demeure toujours parallèlement à celui qu'institue le programme LEADER : le Conseil de développement (CoDév) du SMBb créé sous l'effet de la loi Voynet instituant les Pays.

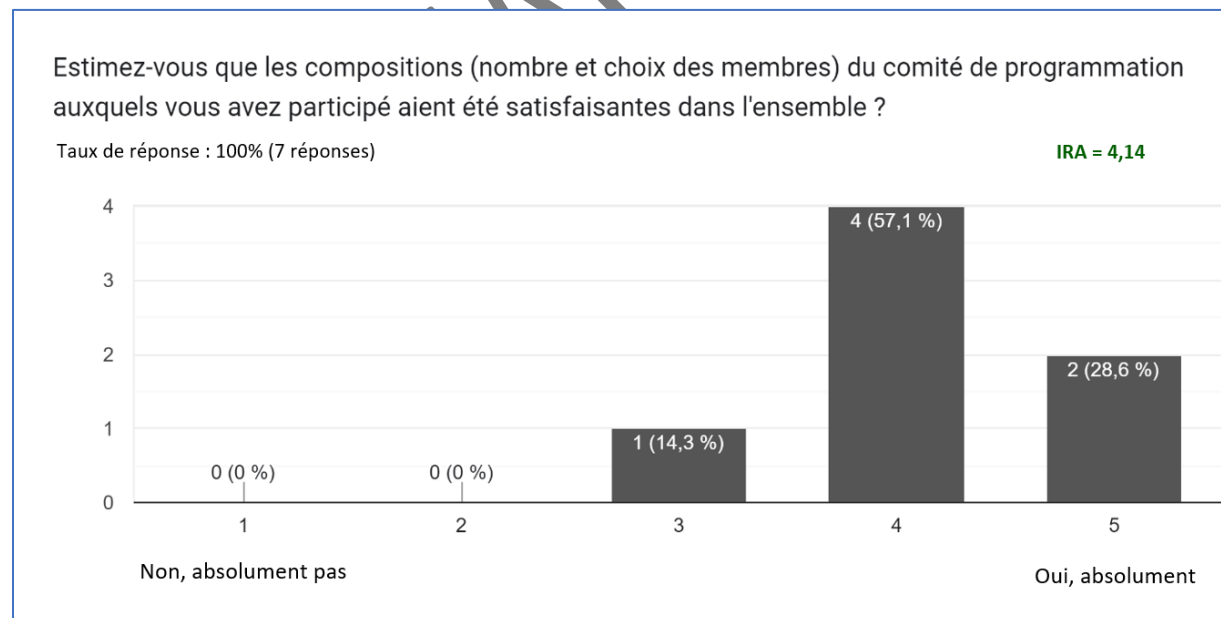
⁷² Néanmoins, avec un si faible nombre de réponse, ni dépendance du suffrage pour ces deux questions exprimé par des répondants ayant siégé au du CoProg ni une corrélation en fonction de cette qualité n'est suffisamment consistante pour conclure.

Pour voir dans quelle mesure LEADER a contribué à améliorer la qualité de leurs interactions, la qualité et le nombre de comité ou la facilité d'y mobilisation les acteurs locaux ne constituent pas des indicateurs utiles. Mais puisqu'il existait un cadre d'interaction relativement similaire au CoProg, nous pouvions redouter que la mise en œuvre locale de LEADER détériore la gouvernance en raison de la redondance institutionnelle sur l'organisation du développement local. Si donc des acteurs qui en grande partie, comme nous l'avons siégent au sein de la gouvernance dans d'autres instances, alors toute jugement de satisfaction à l'égard portant sur l'organisation sous forme de comités révèle logiquement une amélioration ou à tout le moins un maintien de la qualité de la gouvernance.

Bien qu'il y ait une homologie organisationnelle entre le SMBb et le GAL, une différence structurelle atteste de la valeur ajoutée de LEADER qui permet au collège privé d'avoir systématiquement une voix délibérante contrairement au CoDév. En effet, un autre principe fondamental (que celui d'une approche ascendante) à l'aune duquel évaluer les effets de LEADER sur la gouvernance est l'application d'une approche partenariale public-privé. Son effectivité repose essentiellement par un contrebalancement du pouvoir des acteurs publics au profit des acteurs privés que vise à instaurer le cadre institutionnel de LEADER.

Par conséquent une polarisation en fonction de l'appartenance du répondant à l'un des deux collèges pourrait indiquer une application insatisfaisante d'une approche partenariale tandis qu'un dissensus qu'engendrerait une réponse agrégée négative de la part des acteurs privés augurerait même une gouvernance profitant aux acteurs publics. Néanmoins, pour ces questions, aucune polarité n'apparaît puisque toutes les réponses penchaient vers un même pôle ou bien étaient neutres. Nous n'avons donc pas pris la peine de croiser ces réponses avec les résultats à la question portant sur la qualité privé ou public des intérêts que le répondant représente.

La composition des GAL s'apprécie implicitement par sa pertinence et à sa cohérence eu égard à la diversité, la représentativité et l'équilibre des intérêts en présence pour laquelle l'analyse de la gouvernance a permis préalablement de dégager certaines conclusions.

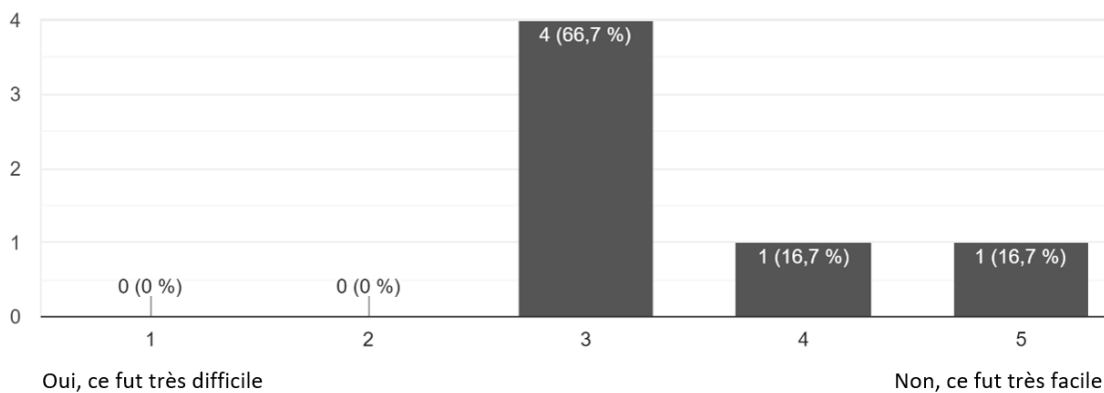


Si l'IRA indique que les membres du CoProg estiment que les compositions des CoProg étaient satisfaisantes. L'enquête sociologique ne s'accorde guère sur ce point avec l'analyse des réponses au questionnaire. Elle révèle, en effet, une composition favorable aux intérêts publics avec, en outre, une absence notable de membres privés siégeant en qualité de simple citoyen.

Trouvez-vous qu'il fut difficile d'organiser les comités de programmation ou de mobiliser les autres acteurs du groupe ?

Taux de réponse : 86% (6 réponses)

IRA = 3,5



Les personnes ayant siégé au CoProg estiment qu'il fut plutôt facile d'organiser les comités de programmation ou de mobiliser les autres acteurs du GAL avec un IRA = 3,5 pour la question ci-dessous. Néanmoins, cette perception peut découler précisément du choix de restreindre la participation pour favoriser la mobilisation.

« Pourquoi aucun comité sur des thématiques de la SLD ou plus techniques n'a-t-il été mis en place ? »

Tous sont unanimes pour considérer qu'il n'est pas opportun d'inviter davantage les acteurs du territoire, même porteurs de projets LEADER à rejoindre les instances de gouvernance du GAL. Mais dans l'absolu, loin d'y être opposés, ils auraient apprécié être rejoints par d'autres acteurs et instituer d'autres comités pour élargir au maximum la participation, surtout s'agissant d'acteurs privés.

D'ailleurs, il ressort des entretiens informels avec les techniciens LEADER que le nombre de sièges du CoProg a été restreint de sorte à maintenir un taux de participation élevé puisque certains membres étaient systématiquement absents.

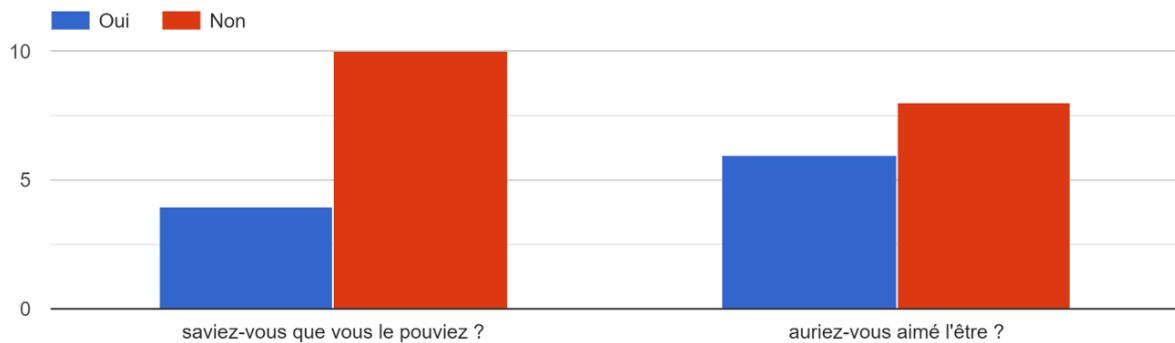
De même s'agissant du nombre de comités jugé, en majorité (aucun désaccord), suffisant pour fait fonctionner correctement le GAL. L'entretien en *focus group* corrobore le choix de ne pas ouvrir davantage la gouvernance pour ce motif par crainte de perdre en efficacité tant les difficultés inhérentes au programme

empêchent la mobilisation durable des acteurs locaux et en particuliers privés.

D'où le déficit d'information à propos de la possibilité de constituer d'autres comités. L'enquête par questionnaire a révélé que la majorité des personnes n'ayant pas siégé au CoProg ignoraient qu'ils le pouvaient.

Si vous n'avez pas été associé à l'élaboration de la stratégie du GAL ou à sa réalisation en intégrant un comité,

Taux de réponse : 100% (14 réponses)

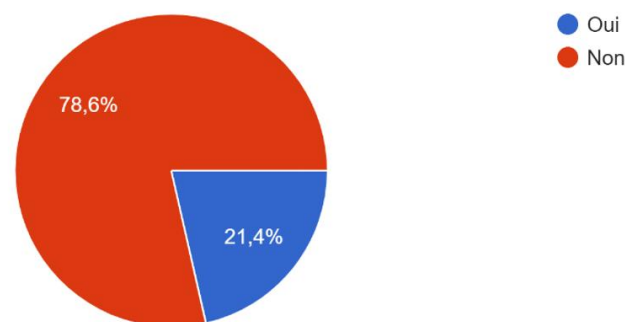


Les enquêtés estiment majoritairement que LEADER favorise la coopération sur le territoire et qu'il semble que le degré d'interaction soit déterminant dans le renforcement de la confiance. Alors que l'intérêt que présente un sujet donné pour les acteurs acteur favorise leur coopération, la méconnaissance par les acteurs locaux de la possibilité même d'intégrer un autre comité de programmation pour travailler sur le sujet qui les intéresse en limite l'opportunité. Alors que la proportion des enquêtés ayant connaissance de cette possibilité (20%), celle-ci doit être relativisée compte-tenu qu'elle est exclusivement tissue du comité de programmation. Or certains membres en en avaient été informé ayant répondu tardivement au questionnaire grâce à l'évaluation des activités d'animation à l'occasion du focus group. On peut donc supposer qu'aucun membre du GAL ne connaissant ce dispositif.

Saviez-vous que le GAL peut compter d'autres comités que celui dédié à la programmation ?

Taux de réponse : 100%

(14 réponses)



En croisant les données d'enquête, on s'est aperçu que parmi les répondants ayant déclaré ne pas avoir siégé au sein d'un comité :

- 70% ignoraient qu'ils le pouvaient
- 30% l'auraient apprécié mais 70% cependant ne l'auraient pas souhaité de toute manière
- 80% ignoraient que le GAL pouvait compter d'autres comités que le CoProg

Ces résultats suggèrent que le **centralisme du CoProg au sein de la gouvernance locale s'oppose à la mise en œuvre d'une démarche ascendante par la création de comités qui permettraient l'implication d'autres membres du GAL, notamment de certains porteurs projets intéressés par la démarche.**

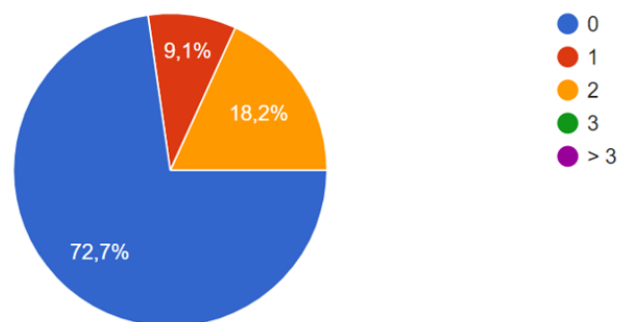
Amélioration de la qualité des interactions entre les institutions concernées

Les acteurs locaux du développement sont en interaction avec de nombreux autres acteurs du territoire parmi lesquels des institutions, formant ainsi des réseaux qui eux-mêmes sont plus ou moins institutionnalisés. La qualité des relations avec d'autres institutions est en lien avec la qualité des interactions qui se jouent au sein de ces réseaux. Si le nombre des réseaux que peuvent intégrer les acteurs locaux ne permet pas de présumer de la qualité des interactions, la qualité de ces réseaux nous le permet néanmoins.

Grâce à la participation à cette programmation, combien de nouveaux réseaux d'acteurs (y compris en ligne) votre structure a-t-elle intégré via l'adhésion à une association ou à une communauté, un forum ou une plateforme, l'adoption d'une marque ou d'un label ? Il peut s'agir, par exemple, du Réseau Rural Français, du réseau des POTES (Pionniers Ordinaires de la Transition Ecologique), du label Accueil Vélo, de la plateforme COMETE (COmmunauté Ecologie et TErritoires), etc.

Taux de réponse : 100 %

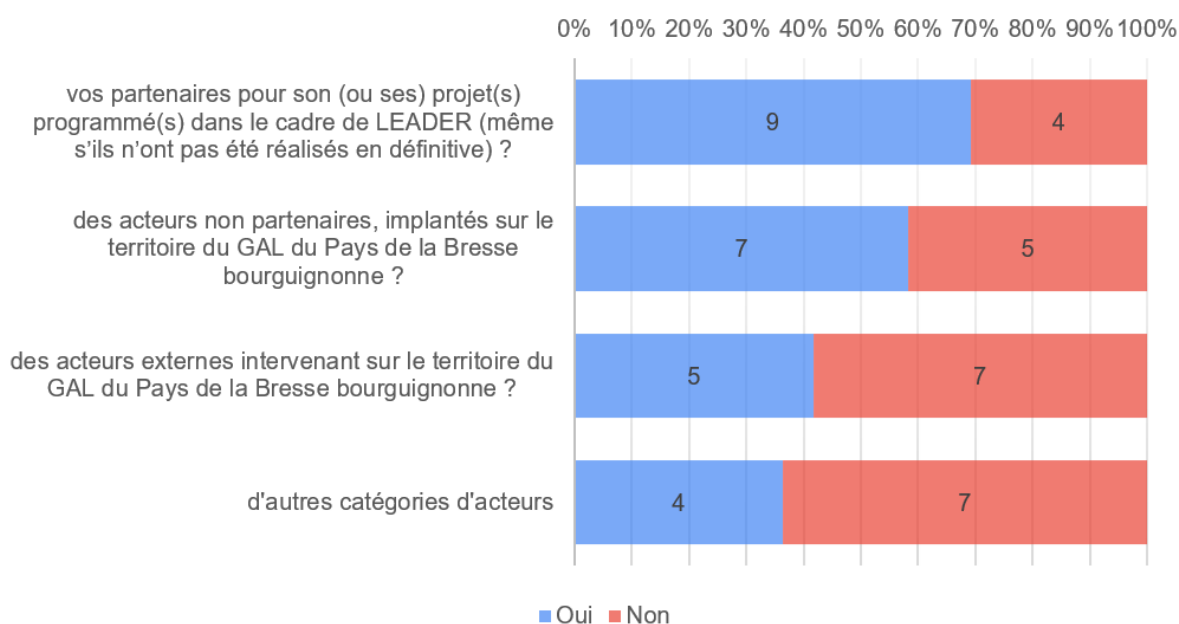
(14 réponses)



Or le niveau d'institutionnalisation d'un réseau est un facteur indéniable d'amélioration de leur qualité dans la mesure où l'institutionnalisation favorise la reconnaissance mutuelle, la circulation de l'information, la confiance – en bref : autant de facteurs de développement du capital social précédemment vu. Le fait de s'inscrire dans un réseau formel est révélateur donc à cet égard d'une amélioration. L'intégration des porteurs de projet à des réseaux institutionnels grâce à LEADER peut donc s'interpréter à la fois comme un indice d'une contribution du programme au capital social que d'amélioration de la gouvernance du développement local à travers les relations avec les autres institutions.

Le GAL du Pays de la Bresse bourguignonne est lui-même inséré dans tous les réseaux d'acteurs liés au dispositif LEADER, notamment le réseau des GAL de la Région Bourgogne-Franche-Comté qui s'est institutionnalisé au cours des programmations successives. Il se montre actif en répondant aux enquêtes, en communiquant sur ses pratiques, en se prononçant sur des points soulevant des difficultés, en participant aux rencontres locales d'échanges. Cependant, il n'endosse aucune responsabilité au sein de réseau, ni ne prend des initiatives dans ce cadre.

Estimez-vous que cette programmation ait amélioré la confiance que votre structure ou celle du GAL entretient dans ses relations avec les parties-prenantes au programme ? en particulier, avec :

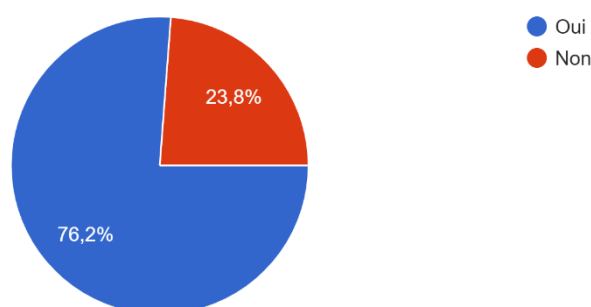


Rapprochement entre les citoyens et l'Union européenne

Comme nous l'avons souligné auparavant, le programme LEADER a vocation à intégrer les acteurs aux échelons territoriaux les plus petits, l'échelon le plus local, au sein d'une gouvernance multiniveaux parmi lesquels la Commission européenne l'échelon territorial le plus global. Ce programme est un instrument qui sert à la fois des intérêts locaux que des intérêts globaux à l'échelle européenne en favorisant l'intégration et la cohésion des territoires. Immanquablement la légitimation des décideurs publics dépend de l'impact politiques publiques tels qu'il est perçu par les citoyens et administrés. Il en va de même des institutions politiques dont la pérennité, comme pour toute bureaucratie (Cf. Max Weber, Miche Crozier), est en soi une finalité politique. C'est pourquoi, la visibilité de l'action de l'UE au niveau le plus local dans les territoires est un enjeu politique assumé en tant que tel par les acteurs prenant part à ce programme compte-tenu de l'obligation de publicité du rôle de l'UE pour tout projet soutenu dans le cadre de LEADER.

Pensez-vous que LEADER contribue à donner de la visibilité à l'action de l'Union européenne sur le territoire ?

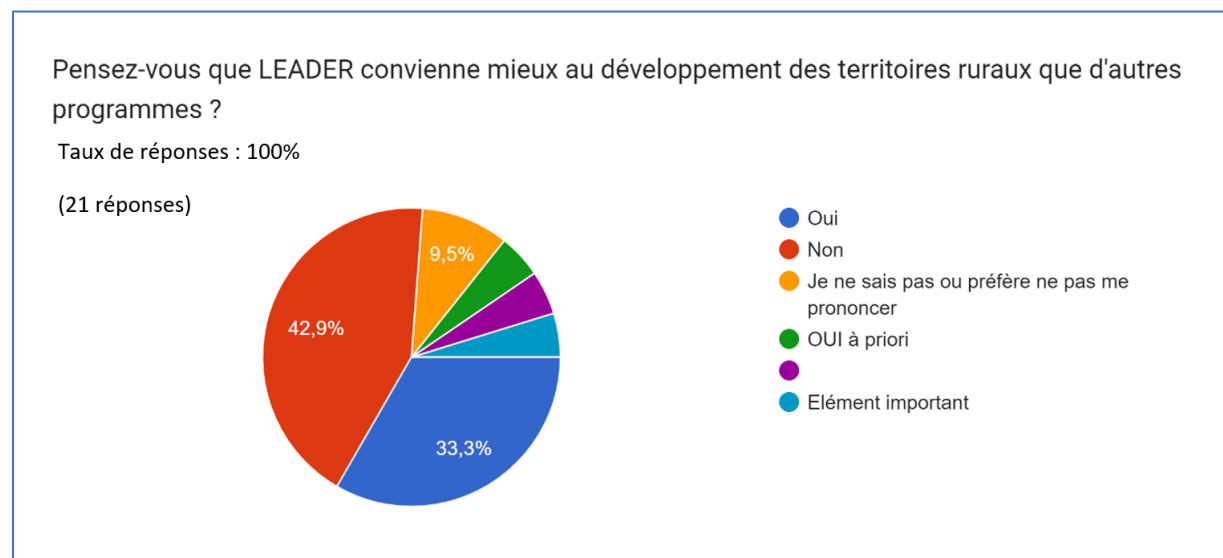
21 réponses



Pour les acteurs locaux, Interrogés à ce sujet lors de notre enquête, le programme y contribue indéniablement puisque plus de 3/4 d'entre eux le reconnaissent. Puisqu'il s'agit du seul programme de développement rural dans le Pays de la Bresse bourguignonne, pour les membres du GAL, le programme constitue une valeur ajoutée pour le territoire.

Le renforcement des résultats

Comme nous l'avons vu, au moment de la programmation, il n'y avait qu'un seul autre programme non sectoriel de développement dédié aux territoires ruraux (d'ailleurs comme LEADER, il était également géré par le Conseil régional et de type contractuel).



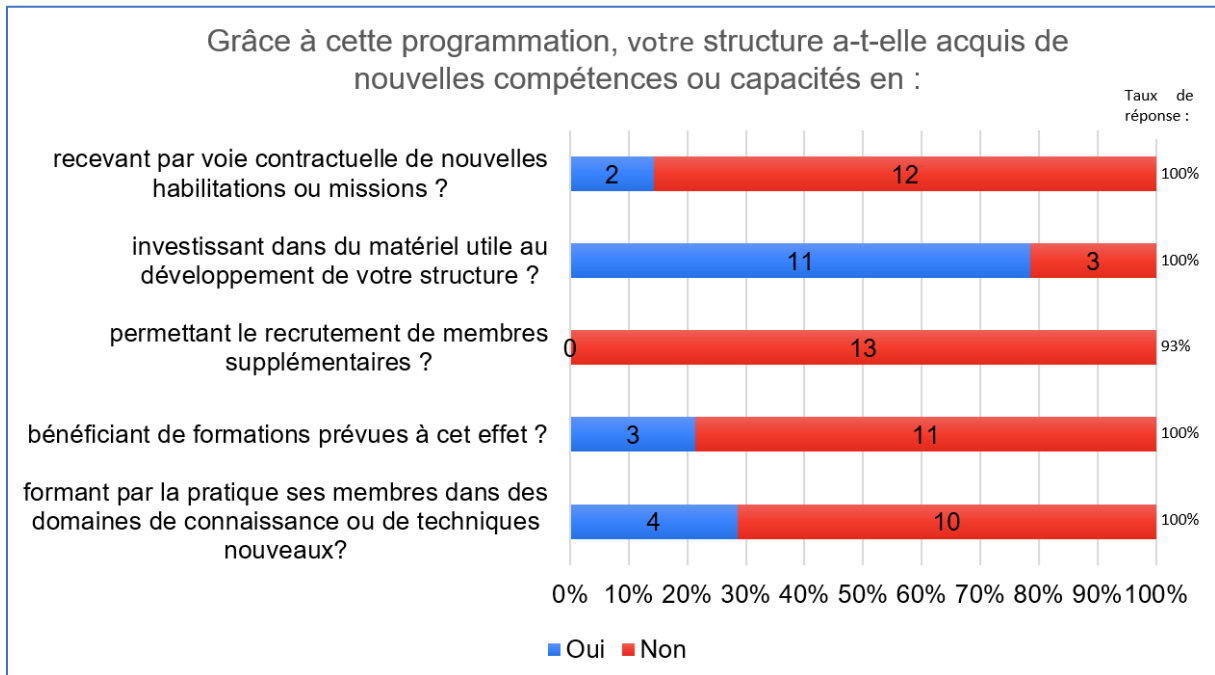
Si cette différence aurait pu procurer un avantage perceptible par les acteurs locaux, il n'est pas perçu en tant que tel par la majeure partie des acteurs locaux ayant répondu au questionnaire. Si le programme génère bien de la valeur ajoutée alors celle-ci serait donc à rechercher dans des caractéristiques indépendantes du domaine d'intervention tels que, par exemple, le développement du capital social et l'amélioration de la gouvernance locale.

Le programme est cependant une mesure (n°19) parmi d'autres d'une politique de bien plus grande envergure de développement des territoires pour mettre en œuvre le second pilier de la PAC. Dans ce cadre d'intervention, son approche particulière est censée en renforcer les résultats. Il s'agit là de la troisième et dernière dimension théorique de la valeur ajoutée de ce programme.

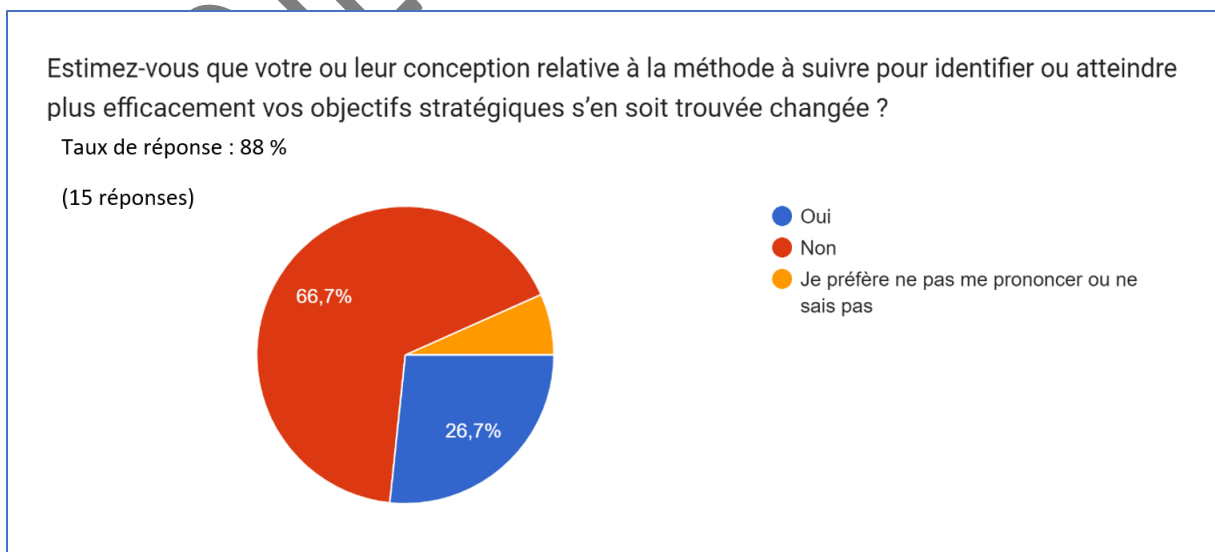
Tenter de voir si les résultats des interventions en faveur du développement du territoire du GAL se trouvent renforcées grâce à la mise en œuvre locale de LEADER apparaît souvent impraticable en raison des difficultés méthodologiques que nous avons eu l'occasion d'exposer. Néanmoins, à défaut, nous montrerons autant que ce peut que LEADER peut y contribuer à travers le renforcement de certaines capacités considérées elles-mêmes comme des facteurs de renforcement de leur résultats. Cet accroissement des capacités concerne tant les porteurs de projet que la structure porteuse du GAL. Au-delà des capacités (connaissances, compétences et informations) des acteurs concernés par la mise en œuvre de l'approche LEADER/DLAL (planification stratégique, suivi et évaluation, par exemple), il s'agit de révéler par des indices la contribution de LEADER à réaliser des projets plus innovants, plus pérenne/durables, mieux adaptés aux enjeux de développement du territoire et s'ils ont un effet levier à cet égard. On s'appliquera à montrer la valeur ajoutée à travers la monstration des résultats plutôt que l'impact.

Renforcement de la capacité (connaissances, compétences et informations) des acteurs concernés par la mise en œuvre de l'approche LEADER/DLAL (planification stratégique, suivi et évaluation, par exemple)

Pour les répondants, LEADER a contribué au renforcement des capacités de leur structure, notamment matérielles pour près de 80% d'entre eux. Sans augmenter leurs effectifs humains, le programme a contribué pour une part d'eux eux à l'augmentation en pratique des connaissances ou des compétences de leur agents tandis. Dans certains cas, le programme a directement contribué au renforcement des capacités ou des compétences en permettant aux agents de bénéficier d'une formation à cet effet.



Nous avons observé un renforcement de la capacité (connaissances, compétences et informations) des acteurs concernés par la mise en œuvre de l'approche LEADER/DLAL dans des domaines techniques, en changeant même dans certain cas, la conception de leur stratégie, au profit d'une meilleure performance.

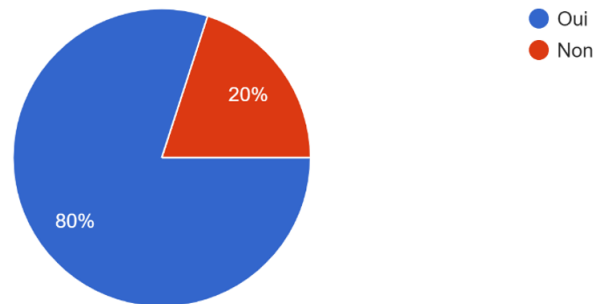


La montée en compétence est notamment tangible en matière d'ingénierie financière puisque la majorité des enquêtés estime que le programme y contribue en permettant de mieux mobiliser d'autres sources de financement.

Pensez-vous que LEADER contribue à développer les compétences locales pour porter les projets du territoire, notamment en permettant de mieux mobiliser d'autres sources de financement ?

Taux de réponse : 71%

(20 réponses)

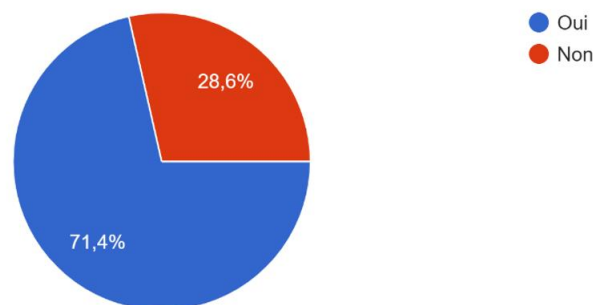


Cet accroissement des compétences vaut également pour le GAL puisque les répondant ayant siégé au CoProg estime que ses capacités à coopérer avec des acteurs extérieurs ainsi qu'à gérer des fonds publics-privés se sont accrues grâce au programme 2014-2022.

Même si le GAL n'a pas effectué de projet en coopération financé via LEADER, estimez-vous que cette programmation ait amélioré la capacité du GAL à coopérer avec les acteurs extérieurs au GAL du Pays de la Bresse bourguignonne ?

Taux de réponse : 100%

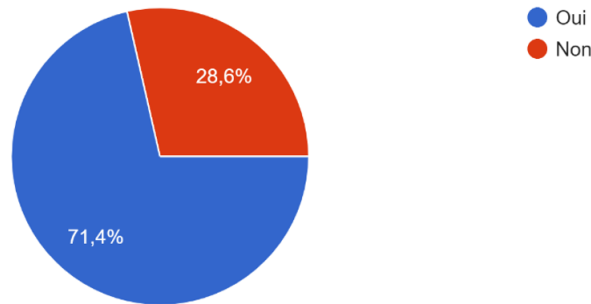
(7 réponses)



Estimez-vous que la participation du GAL au programme ait contribué à améliorer la capacité de sa structure porteuse (le syndicat mixte) à gérer des fonds publics-privés ?

Taux de réponse : 100%

(7 réponses)



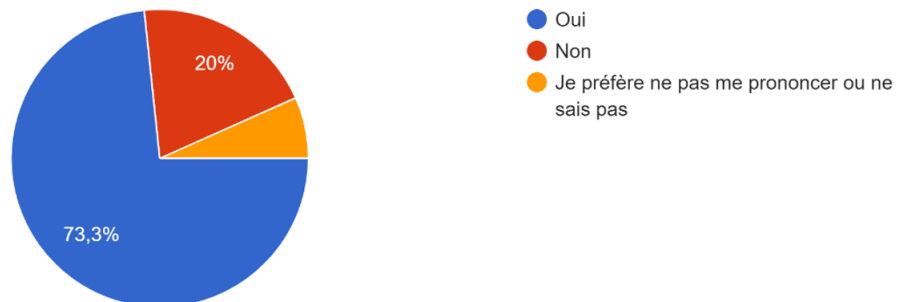
Soutien plus stratégique aux projets et conception des projets mieux orientée vers le développement du territoire

Nous avons observé un renforcement de la capacité dans des domaines techniques, notamment utiles au développement du territoire (planification stratégique, suivi et évaluation, par exemple). En effet, la majorité des répondants estime que grâce à la participation à cette programmation, eux-mêmes ou les membres de leur structure conçoivent mieux la manière de développer leur territoire.

Estimez-vous que, grâce à la participation à cette programmation, vous-même ou les membres de votre structure conceviez mieux la manière de développer votre territoire ?

Taux de réponse : 88 %

(15 réponses)

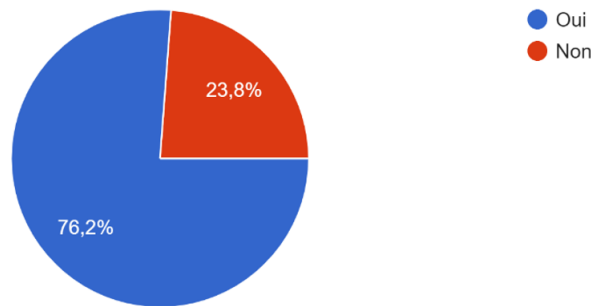


Ce changement conceptuel engendrerait des effets perceptibles pour les répondants. Selon eux, LEADER contribue à mieux identifier et analyser les éléments stratégiques pour le développement du territoire (les atouts, faiblesses, menaces et opportunités).

Pensez-vous que LEADER contribue à mieux identifier et analyser les éléments stratégiques pour le développement du territoire (les atouts, faiblesses, menaces et opportunités) ?

Taux de réponse : 100%

(21 réponses)

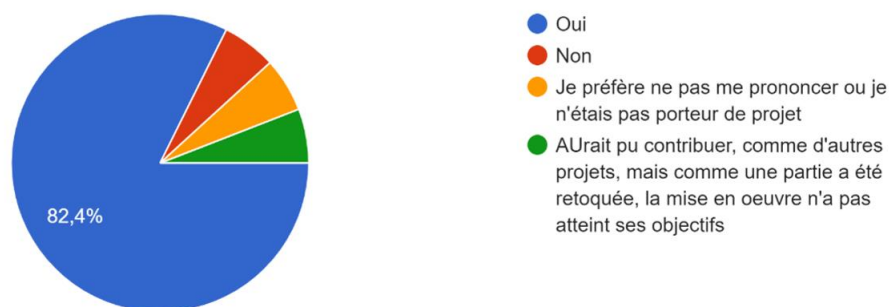


D'ailleurs, la plupart réalise soit que leur projet qu'ils portent et pour lequel ils bénéficient du soutien dans le cadre de LEADER s'inscrit dans une stratégie, soit leur rôle dans la mise en œuvre de cette stratégie.

Estimez-vous que votre participation au programme contribuât ou aurait pu contribuer à la réalisation des objectifs stratégiques du GAL ? Autrement dit, voyez-vous clairement une relation de causalité entre votre projet ou votre rôle et la mise en œuvre de la stratégie ?

Taux de réponse : 100%

(17 réponses)

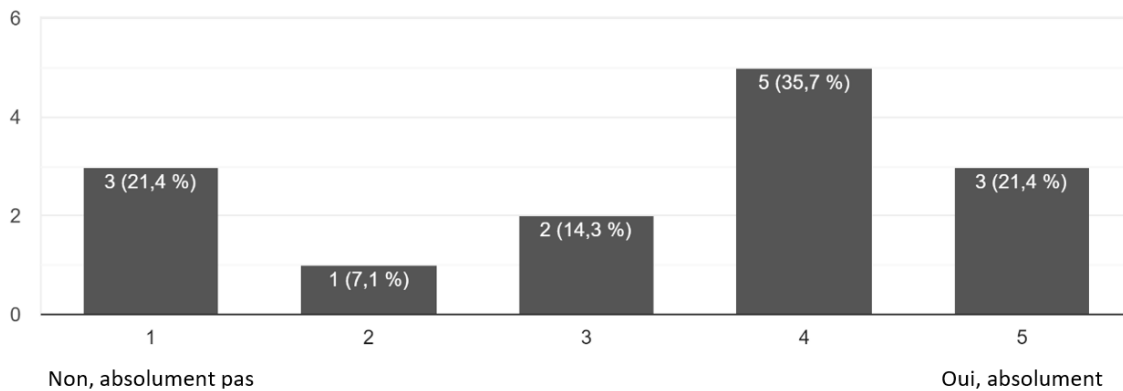


Cette programmation a induit un changement positif dans la conception ou le rôle des acteurs locaux puisqu'ils estiment qu'elle a plutôt amélioré leur confiance dans leur capacité à mener des projets contribuant à développer leur territoire.

Vous estimez que cette programmation ait amélioré la confiance de votre structure en sa propre capacité à mener des projets contribuant au développement du territoire :

Taux de réponse : 100% (14 réponses)

IRA = 3,29

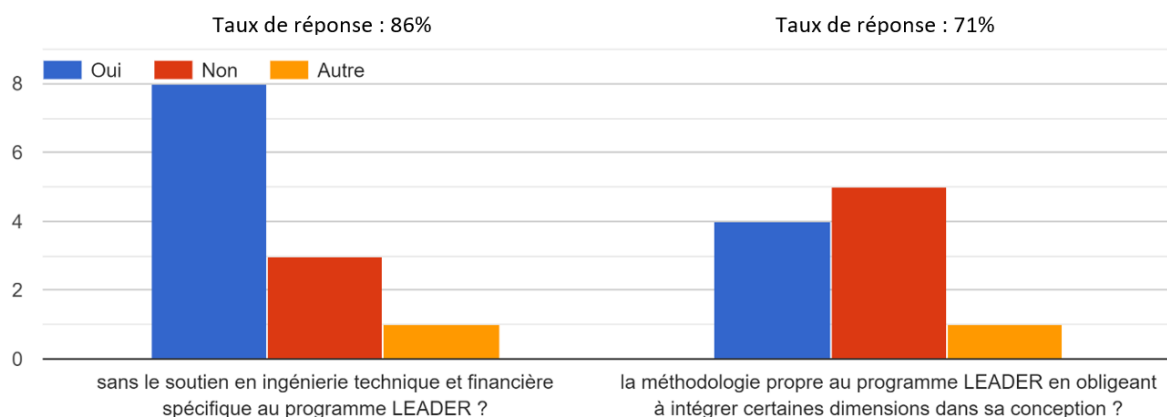


Projets et structures porteuses plus durables et plus soutenables

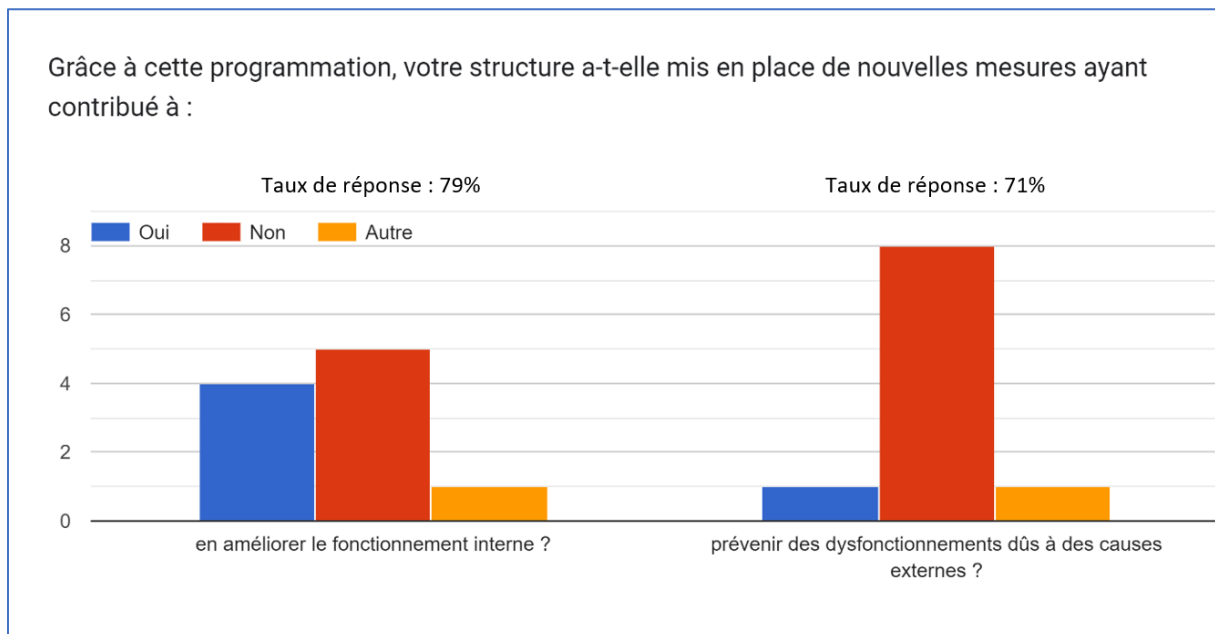
On pourra considérer que les résultats d'une intervention se trouveront nécessairement renforcés par LEADER si le programme contribue à étendre leurs effets dans le temps. Cette extension temporelle peut être définie et contrôlée à travers deux variables : la probabilité du résultat et l'horizon temporel. Autrement dit, on cherchera à déterminer si grâce à LEADER, les résultats d'une intervention peuvent avoir une plus grande probabilité d'avoir un impact en étant viable et d'autre part que cet impact perdure.

Puisque l'observation d'effets dans le temps dépend notamment la durabilité de leur cause, il existe une dépendance entre ces deux variables qui permet d'analyser la durabilité des effets sous l'angle non plus de la durabilité des résultats mais de la durabilité des réalisations d'une part et la durabilités des organisations qui en sont les maîtres d'œuvre.

Estimez-vous que votre (ou vos) projet(s) portés dans le cadre de cette programmation auraient été moins pérennes



Sans le soutien en ingénierie technique et financière spécifique au programme LEADER, 2/3 des PP ayant répondu estiment que leur projet aurait été moins pérenne tandis que pour 1/4 estime que leur projet aurait été tout aussi pérenne sans. En obligeant à intégrer certaines dimensions dans leur conception, la méthodologie propre au programme LEADER ne semble pas avoir eu d'incidence sur la pérennité des projets pour 50% des répondants. Cependant, pour 40% d'entre eux, l'approche méthodologique de LEADER a eu un impact positif.

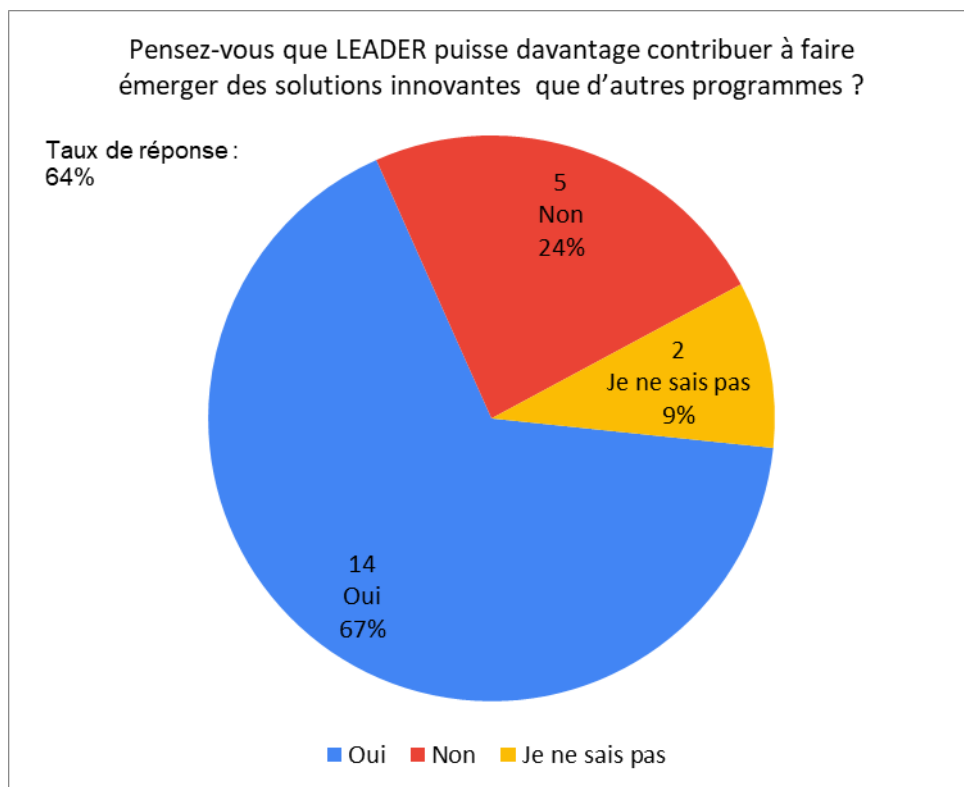


Les répondants ont en très grande majorité (80%) déclaré ne pas avoir mis en place de nouvelles mesures pour prévenir des dysfonctionnements exogènes dans le cadre de leur participation à ce programme. LEADER n'aurait pas donc pas contribué à leur résilience sauf éventuellement dans un cas. Néanmoins, grâce à cette programmation, 40% ont mis en place des mesures ayant amélioré le fonctionnement interne.

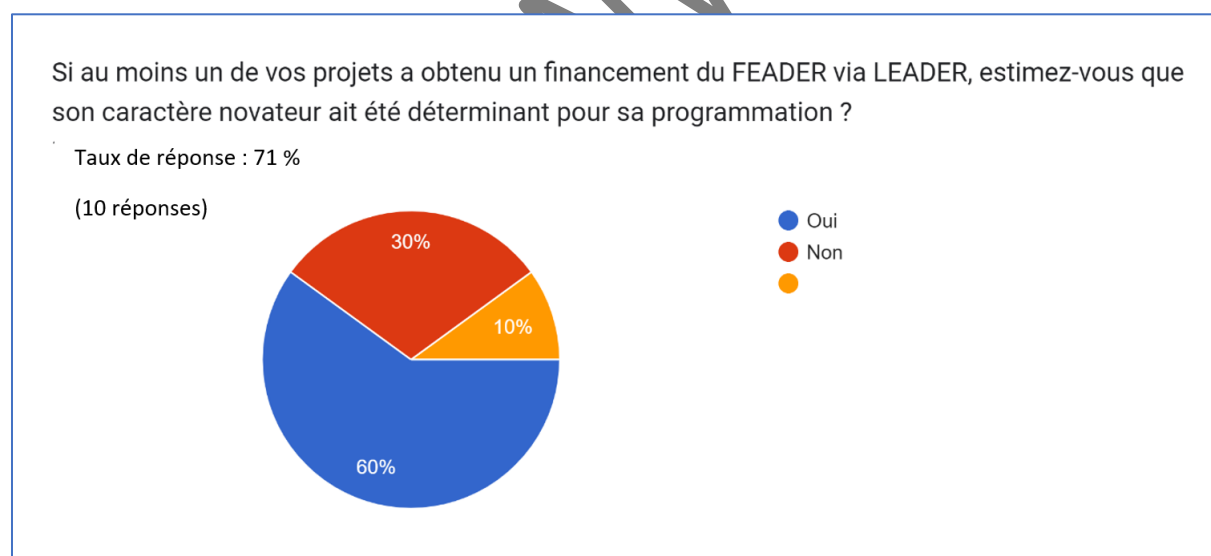
LEADER contribue au renforcement des résultats, d'une part, en favorisant la pérennité des projets participant au développement du territoire et, d'autre part, en améliorant le fonctionnement interne des structures qui les portent grâce au soutien en ingénierie qu'il pourvoit.

Projets plus novateurs ou émergence de nouveaux profils de porteurs

Une majorité de répondants pense que LEADER soit un facteur d'innovation et qu'il s'agisse d'un élément de sa valeur ajoutée.



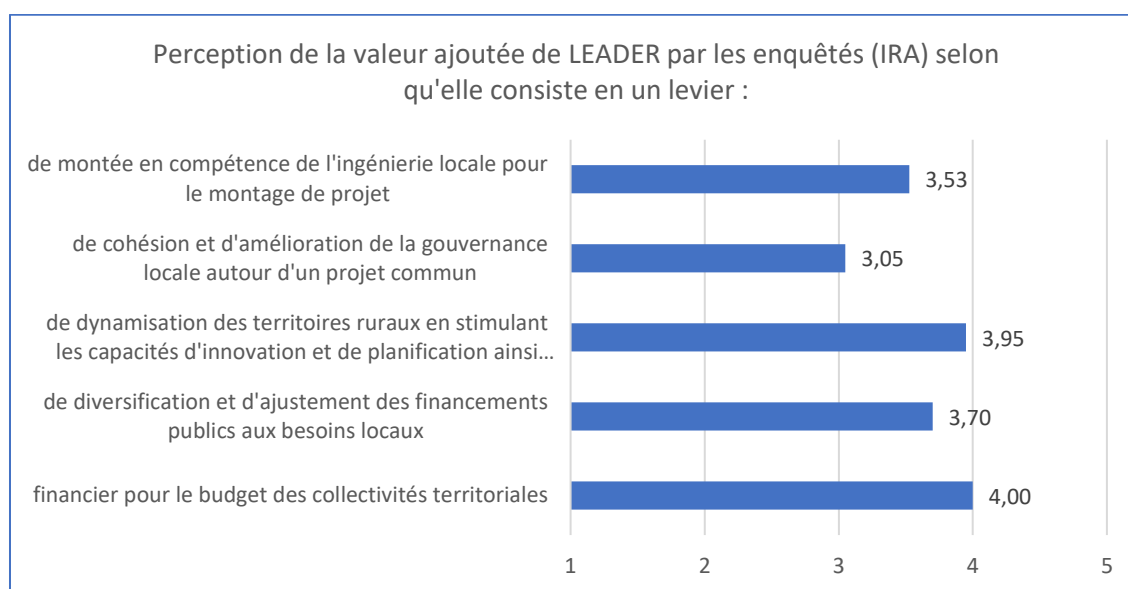
En estimant que le caractère innovant de leur projet a été déterminant pour sa programmation l'illustre par ailleurs.



Néanmoins, l'acteur local n'est sans doute pas impartial lorsqu'il juge les qualités du projet qu'il a porté. En réalité, d'autres dispositifs d'enquête nous montrent qu'une telle qualification ne portait guère que la qualité des projets, n'impliquant pas l'originalité ou l'avant-gardisme. Pour que celle-ci soit retenu à propos d'un projet, il suffit simplement que des projets similaires ne soient pas très répandus localement. **Si, aux vues des jugements exprimé au regard de ce critère, il semblerait que LEADER contribue au renforcement des résultats par l'innovation, ils mériteraient d'être contrebalancés par l'avis de personnes plus extérieures aux projets.** Nous ne nous ne disposons toutefois pas malgré tous les outils d'enquête auxquels nous avons recouru.

Accroissement de l'effet levier sur l'investissement au profit de la dynamique territoriale en termes d'emplois, de revenus et de production de biens & services générés par les projets

Enfin, on peut se demander si LEADER ne contribuerait pas également au renforcement des résultats en contribuant au-delà de la réalisation du plan d'actions du GAL en entraînant à sa suite des opérations contribuant au développement du territoire du GAL, autrement dit en ayant un effet levier. Cet effet semble tangible pour les répondants puisqu'ils l'identifient pour les 5 domaines de compétence ou de capacités critiques pour le développement du territoire proposés dans la question suivante. La question était orientée vers les besoins des collectivités locales pour voir dans quelle mesure LEADER pouvait être perçu comme une modalité de soutien pour leur fonctionnement.



Les membres du comité de programmation présents lors du séminaire ont reconnu que la valeur ajoutée du programme réside notamment dans l'amélioration de la gouvernance locale. Néanmoins, avec un positionnement globalement neutre (IRA= 3,05) les répondants au questionnaire, parmi lesquels comptent en majorité des porteurs de projet (PP), ne considère pas que la valeur ajoutée de LEADER consiste en un levier de cohésion et d'amélioration de la gouvernance locale autour d'un projet commun. Pour voir si l'appartenance au CoProg - à laquelle on pourrait s'attendre en particulier pour cet item⁷³ - entraînait une perception plus positive de l'effet de levier, nous avons comparé les IRA obtenus en fonction de la qualité du répondant. Il est apparu alors opportun de le faire pour chaque item.

De même, attribuez des points si vous estimez que la valeur ajoutée de LEADER consiste en un levier :	_financier pour le budget des collectivités territoriales	_de diversification et d'ajustement des financements publics aux besoins locaux	_de dynamisation des territoires ruraux en stimulant les capacités d'innovation et de planification ainsi que l'engagement local	_de cohésion et d'amélioration de la gouvernance locale autour d'un projet commun	_de montée en compétence de l'ingénierie locale pour le montage de projet
IRA du GAL	4,00	3,70	3,95	3,05	3,53
IRA des PP	4,46	4,00	4,31	3,31	3,85

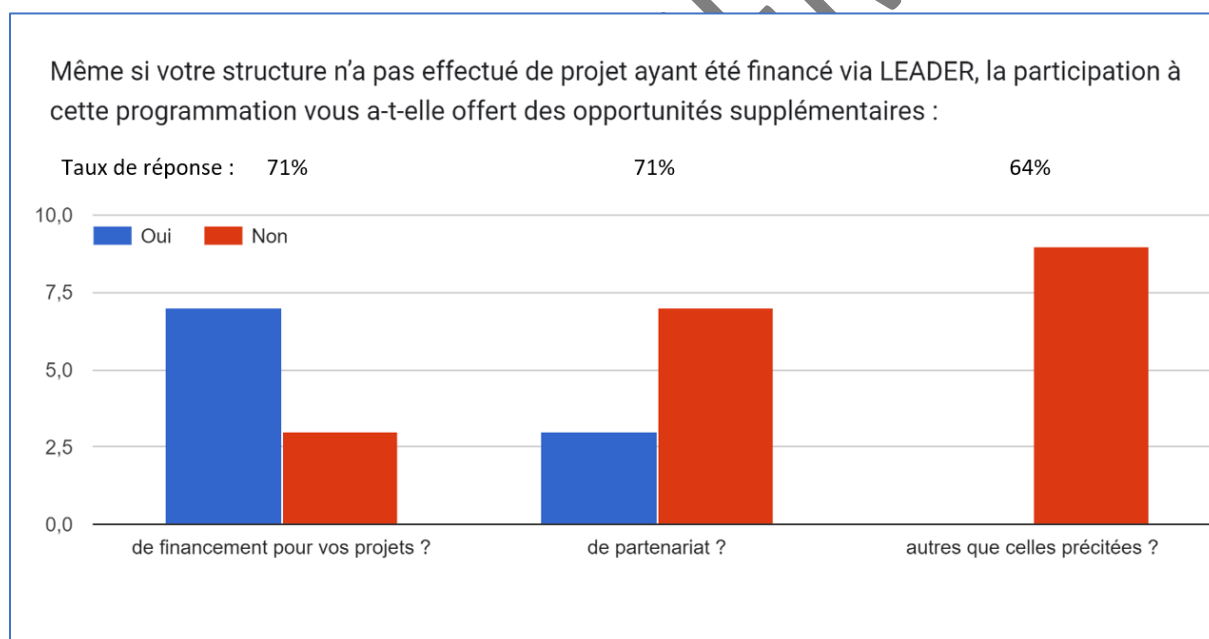
⁷³ On pourrait s'attendre à ce que, en tant qu'instance partenariale de gouvernance où sont représentés divers les principaux intérêts territoriaux locaux et socio-économiques, le comité de programmation estime que la valeur ajoutée réside dans ce levier qu'il incarne. L'IRA du CoProg plutôt faible à cet égard témoigne d'une certaine modestie.

IRA du CoProg	3,14	3,14	3,29	2,57	2,83
IRA du CoProg > IRA des PP	FAUX	FAUX	FAUX	FAUX	FAUX
écart de valeur en %	-32,97%	-21,43%	-25,55%	-18,41%	-25,32%

Avec un IRA égal à 4, l'ensemble des répondants du GAL estime sans ambiguïté que la valeur ajoutée de LEADER consiste en un levier financier pour le budget des collectivités territoriales, plus encore que de diversification et d'ajustement des financements publics aux besoins locaux (IRA = 3,70).

Avec un IRA très proche 4, l'ensemble des répondants du GAL estime sans ambiguïté que la valeur ajoutée de LEADER consiste en un levier de dynamisation des territoires ruraux en stimulant les capacités d'innovation et de planification ainsi que l'engagement local. Par contre avec un IRA autour de 3,5 avec même une valeur nettement inférieure pour le CoProg (2,83), les répondants n'estiment pas franchement que la valeur ajoutée de LEADER consiste en un levier de montée en compétence de l'ingénierie locale pour le montage de projet bien que nous ayons vu qu'ils estimaient que le programme y contribuait.

Au-delà de toute considération conceptuelle sur la valeur ajoutée à travers l'effet levier que pourrait générer LEADER, on peut mesurer plus pragmatiquement cet effet à travers les opportunités notamment en termes de financements supplémentaires et de partenariats.

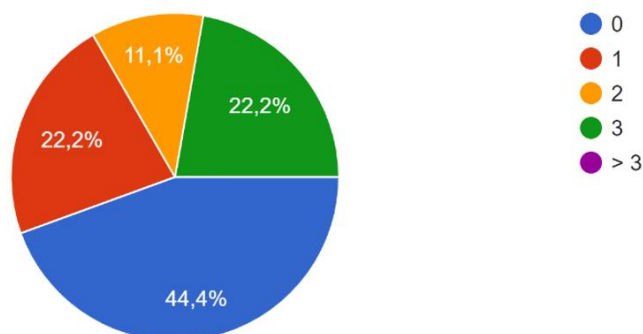


Puisque 65% des répondants ont développé de nouveaux partenariats grâce à LEADER, on peut présumer que l'institution d'une démarche partenariale au sein du GAL peut se répercuter sur les porteurs de projet. On observe en effet un accroissement en moyenne de 1,11 du nombre de partenariat qu'ils nouent grâce à la programmation. On peut donc considérer que le programme produit un effet de levier en ce domaine.

Grâce à la participation de votre structure à cette programmation, combien de nouveaux partenariats a-t-elle développés ?

Taux de réponse : 64%

(9 réponses)

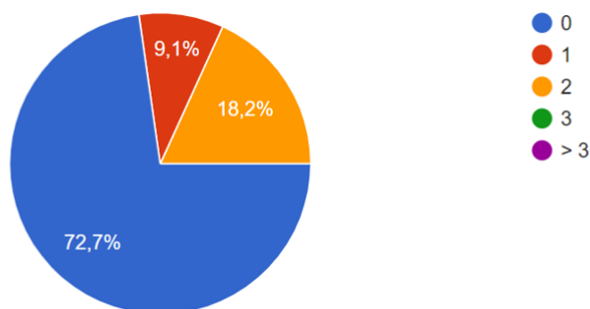


De même, le travail en réseau est un fondamental de la démarche LEADER que se doit de poursuivre le GAL notamment avec d'autres GAL. Or cette démarche semble avoir un effet également pour les porteurs de projets.

Grâce à la participation à cette programmation, combien de nouveaux réseaux d'acteurs (y compris en ligne) votre structure a-t-elle intégrés via l'adhésion à une association ou à une communauté, un forum ou une plateforme, l'adoption d'une marque ou d'un label ? Il peut s'agir, par exemple, du Réseau Rural Français, du réseau des POTES (Pionniers Ordinaires de la Transition Ecologique), du label Accueil Vélo, de la plateforme COMETE (COmmunauté Ecologie et TErritoires), etc.

Taux de réponse : 79%

(11 réponses)



En effet, 27% des répondants ont intégré au moins un nouveau réseau lors de cette programmation, accroissant en moyenne le nombre des réseaux des répondants de plus de 0,45.

Conclusion QE n°3

En traitant les réponses au questionnaire adressé aux membres du GAL ayant siégé au sein du comité de programmation et/ou ayant porté un projet (uniquement ceux ayant reçu leur paiement) et grâce à l'entretien collectif, nous avons pu voir dans quelle mesure la mise en œuvre du DLAL promue par LEADER contribuerait-elle davantage au développement du territoire que les autres approches. L'analyse des réponses au questionnaire révèle que la majorité des enquêtés estime que le programme LEADER présente des avantages par rapport aux autres méthodes habituellement dans les programmes publics de développement. Nous avons ainsi pu observer des indices de la valeur ajoutée du programme LEADER pour le territoire dans nous avons questionné comme suit la manière dont elle se manifestait dans les 3 dimensions :

- **QE n°3.1 : Dans quelle mesure la mise en œuvre du programme LEADER contribue-t-elle à accroître le capital social des acteurs du développement local ?**

Nous avons constaté un renforcement de la confiance et du soutien mutuels entre les acteurs locaux, à travers la coopération notamment. Preuve en que les acteurs locaux estiment que le GAL leur a accordé suffisamment d'initiative. Toutefois nous ne pouvons pas en dire autant s'agissant de la confiance et du soutien mutuel à l'égard des acteurs extérieurs au territoire (sauf en matière de coopération territoriale), y compris s'agissant des parties-prenantes aux programmes signataires de la convention qui ne leur accorderaient pas suffisamment d'initiative. Certains indices suggèrent une augmentation de la participation de nouveaux acteurs qui d'ordinaire ne prendraient pas part à un projet collectif de développement du territoire ou ne solliciteraient pas de fonds européens. L'approche particulière du programme semble être un facteur primordial tant de l'engagement que de mobilisation, en permettant une meilleure interconnaissance et de les impliquer davantage. Ainsi, certaines personnes ayant siégé au collège privé n'avaient pas connu d'expérience similaire auparavant, impliquant l'attribution de subvention publique, ou la participation à un projet collectif ou partenarial de développement du territoire. Les acteurs locaux estiment que l'ingénierie locale contribue à l'efficacité de leur communication notamment verticale (ascendante et descendante) grâce à l'équipe technique mais aussi, sans doute, horizontalement en favorisant leur inscription dans des réseaux institutionnels. Aussi la liberté d'expression est effective dans les instances du GAL, contribuant à sa bonne gouvernance.

- **QE n°3.2 : Dans quelle mesure la mise en œuvre du programme LEADER contribue-t-elle à instituer une meilleure gouvernance du développement local ?**

Les répondants estiment en grande majorité (82%) que le GAL constitue un échelon subsidiaire pertinent pour l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de développement sur votre territoire en comblant un vide institutionnel. Dans une certaine mesure, la gouvernance de LEADER institutionnalise les interactions entre les acteurs publics du développement du territoire du GAL. L'expérience du programme LEADER a motivé le comité syndical à déléguer au comité de programmation sa compétence en matière d'attribution d'autres fonds que ceux du FEADER. L'enquête documentaire a révélé que cette innovation a permis d'améliorer la gouvernance locale en favorisant la mobilisation des acteurs locaux et en renforçant le poids du secteur privé au profit d'une approche plus partenariale. Ainsi, le programme contribue bien à l'amélioration de la qualité des interactions entre ses institutions mais aussi entre les acteurs publics et privés. Cependant, l'inclusion des acteurs privés reste difficile, n'incitant guère à solliciter leur participation. D'ailleurs aucun comité autre que celui dédié à la programmation (CoProg) n'existe pour impliquer les acteurs locaux. Même au sein du CoProg, la participation reste relativement passive. Une amélioration de la coordination entre différents niveaux de gouvernance est envisageable dans la mesure où les acteurs locaux ont le sentiment de devoir défendre leurs intérêts à des acteurs dont ils estiment qu'ils ne comprennent pas ou ignorent leurs enjeux.

Développement de pratiques innovantes en matière de gouvernance

Accroissement de la participation de tous les acteurs concernés à la conception et à la mise en œuvre de l'approche LEADER/DLAL

Rapprochement entre les citoyens et l'Union européenne

- **QE n°3.3 : Dans quelle mesure la mise en œuvre du programme LEADER contribue-elle au renforcement des résultats ?**

Le programme n'est qu'une mesure (n°19) parmi d'autres d'une politique de bien plus grande envergure de développement des territoires pour mettre en œuvre le second pilier de la PAC. Dans ce cadre d'intervention, son approche particulière est censée en renforcer les résultats. Cela s'observe notamment à travers le renforcement de la capacité (connaissances, compétences et informations) des acteurs locaux pour porter des projets utiles au développement du territoire : conception stratégique, mobilisation des financements, coopération, gestion de fonds publics-privés. Grâce à LEADER les porteurs sont davantage en mesure de porter et d'orienter stratégiquement leurs projets en faveur du développement local. D'ailleurs ils ont davantage confiance en leur capacité à le faire. Si on peut douter que LEADER contribue réellement comme ont pu le déclarer les répondants à faire émerger de nouveaux profils de porteurs et des projets innovants, les projets et les structures qui les portent sont plus pérennes grâce à l'ingénierie technique et financière proposée par le GAL grâce au programme. Le programme contribuerait également à améliorer le fonctionnement interne des organisations des structures porteuses.

Le programme engendre un effet levier sur l'investissement au profit de la dynamique territoriale en termes d'emplois, de revenus et de production de biens & services générés par les projets. En effet, grâce à la programmation, les participants ont vu leurs opportunités de financement et de partenariat croître. L'effet levier se vérifie en matière de partenariat et semble à l'œuvre sur le développement de leurs réseaux.

PROJET JANVIER 2024

QE n°4 : Quels sont les facteurs de réussite et d'échec de la mise en œuvre de la SLD ? (Evaluation des mécanismes de mise en œuvre de l'approche DLAL)

- **QE n°4.1 : Dans quelle mesure la mise en œuvre du programme LEADER est-elle conforme à l'approche de DLAL ? (Évaluation de l'application des principes méthodologiques et des fondamentaux du programme LEADER dans l'organisation et le fonctionnement du GAL)**
- **QE n°4.2 : Quels sont les facteurs de réussite et d'échec exogènes au GAL ayant impacté la programmation ?**
- **QE n°4.3 : Quelles sont les pistes d'amélioration préconisables pour élaborer et mettre en œuvre la SLD pour les programmes suivants ?**

A partir de notre interprétation des fondamentaux, nous tenterons ici d'évaluer la conformité de l'organisation et du fonctionnement du GAL du Pays de la Bresse bourguignonne au regard du cadre institutionnel LEADER. La difficulté tient à l'arbitraire de ce type d'évaluation par rapport à des objectifs inquantifiables puisqu'il s'agit de voir dans quelle mesure la démarche suivie par le GAL est fidèle ou respecte les fondamentaux de LEADER au-delà de la conformité réglementaire à laquelle veille l'AG.

« L'évaluation du mécanisme de mise en œuvre de l'approche LEADER/DLAL permet de relever les lacunes et les difficultés liées aux règles et procédures telles que conçues au niveau du PDR et du GAL, favorisant de la sorte le maintien de la méthode LEADER »⁷⁴

Une analyse qualitative fait apparaître deux tendances prégnantes du GAL : sa capacité d'innovation en termes de gouvernance contribuant à sa performance opérationnelle mais des lacunes pour la mise en œuvre des règles de bonne gouvernance.

D'un côté, la structure porteuse du GAL, dont émane le comité de programmation, a innové en s'appropriant et développant la démarche de DLAL au-delà du cadre institutionnel de mise en œuvre de la mesure LEADER. D'un autre côté, en dépit d'une transformation institutionnelle favorable à la participation, au partenariat et au pouvoir de décision et d'initiative des acteurs privés, il apparaît une carence considérable durant cette programmation de projets portés par les acteurs privés.

- ➔ Compte tenu des nombreux dysfonctionnements et de la conjoncture critique ayant impacté cette programmation, le respect des échéances liées à la consommation de l'enveloppe ne peut être pris en compte dans l'évaluation de la performance institutionnelle du GAL.

La gouvernance et la gestion du dispositif

Nous verrons que, l'évaluation qualitative pose un constat contrasté entre les qualités de la gouvernance et de la gestion du dispositif LEADER par rapport à la démarche DLAL préconisée. Ce sont autant de facteurs explicatifs de succès ou d'échec de la SLD mis en œuvre par le GAL qui peuvent expliquer une performance stratégique inférieure aux objectifs de 100% d'efficacité et d'efficience de mise en œuvre de la SLD malgré d'excellentes performances opérationnelles.

Evaluation qualitative de la gouvernance du GAL

La gouvernance ne se caractérise pas seulement par une homologie structurelle par correspondance sociologique des configurations et positions entre deux champs institutionnels : il y a une relation d'identité en raison de l'appartenance double des membres du GAL aux organes du syndicat.

⁷⁴ COMMISSION EUROPÉENNE – Direction générale de l'agriculture et du développement rural – Unité C.4 (2017): «Lignes directrices. Évaluation de la méthode LEADER/DLAL», p.55

La cohérence institutionnelle du GAL eu égard au cadrage stratégique du développement local

L'existence d'un doublon, due aux contraintes réglementaires, pourrait être interprétée comme un obstacle à la performance institutionnelle compte-tenu de son apparente irrationalité. Néanmoins, au risque d'une concentration et d'une centralisation du pouvoir décisionnel, l'identité qui résulte de ce doublon gage d'une efficacité des processus décisionnel. Par ailleurs ce risque est à relativiser et doit être même vu comme une opportunité au regard des difficultés à mobiliser les acteurs pouvant s'inscrire dans une démarche DAL. En effet, d'une part, les membres du GAL, partageant une culture commune de la coopération sont ainsi moins confrontés aux difficultés d'un apprentissage technique ; et, d'autre part, leur programmation s'en trouve nécessairement plus cohérente et pertinente par rapport aux démarches existantes impulsées par les pouvoirs publics.

Ceci explique l'imbrication forte du dispositif local LEADER avec les autres politiques publiques mises en œuvre localement puisque le « *Comité de Programmation sera également responsable de la mise en œuvre du futur Contrat territorial 2015-2020* »⁷⁵. Cela si bien que le dispositif LEADER apparaît de plus en plus comme un outil à part entière de financement des projets par les structures de coopération intercommunale⁷⁶. De même, l'intégration institutionnelle du GAL est forte. La constitution en syndicat mixte s'avère d'ailleurs si idoine pour porter un GAL que les expériences des programmes LEADER joueraient un rôle incitatif dans l'adoption de cette forme juridique⁷⁷ qui constitue aujourd'hui la forme de regroupement privilégiée par les GAL.

Le SMBb, comme d'autres structures porteuses disposant du statut de syndicat mixte, s'approprie le dispositif LEADER pour financer des actions servant des stratégies de développement préexistant à la SLD. Il y a une confusion du syndicat mixte, établissement public de coopération piloté par son comité syndical, avec le GAL piloté par un comité de programmation, institutionnellement distinct. Mais leurs stratégies respectives s'alignent compte-tenu de leur homologie structurelle et sociale. L'avantage est l'efficacité et la cohérence des politiques locales de développement (preuve en est, en l'espèce, de la rapidité de la programmation avec un taux de paiement très en avance comparé à celui des autres GAL) ; l'inconvénient réside dans le risque de dévoiement du dispositif LEADER qui repose en principe sur une démarche ascendante participative. Le dispositif fait l'objet d'une capture institutionnelle par les décideurs public locaux (acteurs politiques et administratifs locaux) car il leur permet de financer leurs projets politiques avec pour éventuelle conséquence prévisible le risque d'affaiblir :

- La participativité (preuve en est, en l'espèce, de l'inexistence de porteurs de projet privés à l'exception d'une SCIC) voire de clientélisme. En effet, dans la mesure où la composition du GAL est déterminée par un noyau stable d'élus pouvant s'attribuer le succès des projets tout en décidant d'inclure ou exclure des candidats pour s'assurer une coalition fidèle lors des délibérations des comités de programmation pour retenir ou refuser des projets souvent portés par les membres mêmes du GAL, entretenant ainsi par la redevabilité des relations implicites d'allégeance.

⁷⁵ *Ibid.*, p.21

⁷⁶ C'est ainsi que peuvent être envisagées la programmation, pour LEADER 2023-2027, de projet d'études et d'élaboration de plans d'aménagement et de développement qui relèvent de la compétence des collectivités territoriales à l'instar du plan alimentaire territorial (PAT) et la révision du SCOT pour lui donner valeur de PCAET à réaliser.

⁷⁷ *Etude sur la mesure 19 LEADER des programmes de développement rural régionaux 2014-2020*, réalisée par les cabinets ExtraCité, Auxilia et Ytes en partenariat avec le Réseau Rural National, le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, le Commissariat à l'Egalité des Territoires, l'Agence de services et de paiement ainsi que l'ensemble des Régions, autorités de gestion du Fonds Européen de Développement Rural (FEADER), p. 71.

URL : reseau-rural.fr/sites/default/files/documents/fichiers/2020-06/2020_leader_rapport_Etude_mesure_19_leader_pdr_regionaux_1420.pdf

- L'innovation, en finançant des politiques publiques génériques des collectivités territoriales parmi celles qui reposent sur une démarche volontaire dont la programmation n'est pas actée afin de pouvoir être éligible et cofinancée par le programme LEADER.

Dans la mesure où la Convention prévoit que la mise en œuvre des décisions du comité de programmation (art. 5.2.4) en conformité au plan d'action est assurée par le président du GAL, le fait est que ce dernier soit opportunément le président du SMBb, structure porteuse du GAL, est gage de coordination et donc d'efficacité opérationnelle.

A la suite de l'évaluation *ex ante* qu'a réalisé l'AG lors de l'examen de la candidature du GAL, elle a jugé très favorablement la qualité de la gouvernance, estimant notamment que :

« La composition du comité de programmation est précise et diversifiée, son rôle va au-delà de la seule sélection des projets avec un rôle fort sur le pilotage du programme et de la stratégie.

Il convient de noter le rôle important joué par le Conseil de développement en termes de mobilisation pour la construction de la candidature et pour la vie du GAL dans la phase de mise en œuvre.

Enfin, il convient de noter que beaucoup d'éléments d'amélioration de la gouvernance locale sont directement issus de l'évaluation du programme actuel. »⁷⁸

Or nous verrons que ces éléments ainsi jugés favorablement car souhaités par l'AG ont pourtant pu constituer des facteurs d'échec de la SDL. Nous pouvons convenir néanmoins avec l'AG que sur le territoire, la structure porteuse du GAL a engagé : « *un large travail de mobilisation et de concertation qui est en cours depuis 2013 dans le cadre de redéfinition du projet de territoire 2014-2022 et dans le cadre de l'élaboration du SCOT* »⁷⁹.

La pertinence de la composition du comité de programmation

Enfin, la qualité de la gouvernance peut aussi s'apprécier au regard de la pertinence des profils des membres composant le comité de programmation. S'agissant des membres du collège public, il est attendu une représentation équitable des différents intérêts collectifs locaux à travers ceux des collectivités territoriales (les élus locaux) mais aussi des instances publiques dédiées ou contribuant le plus au pilotage du développement local afin que la SDL bénéficie de leur connaissance fine du territoire autant que de leur compétence ou expertise technique. Dans la mesure où les représentants des collectivités territoriales collaborent régulièrement avec ces acteurs publics, ils sont en mesure de les identifier et de les coopter. De même, en va-t-il ainsi des membres du collège privé. Il convient de tenir compte de l'adéquation des profils des membres du CoProg au regard de la SDL.

⁷⁸ « Synthèse de l'analyse du dossier de candidature LEADER du Pays de la Bresse Bourguignonne » en annexe du courrier de François Patriat, président du Conseil régional adressé à M. Vadot en date du 20 mars 2015, disponible sur le site de web du SMBb à l' URL : <file:///W:/LEADER%202014-2020/LEADER%202014%202020%20AMV/CANDIDATURE/courrier%20CRB%20candidature%20leader.pdf>

⁷⁹ « Synthèse de l'analyse du dossier de candidature LEADER du Pays de la Bresse Bourguignonne » en annexe du courrier de François Patriat, président du Conseil régional adressé à M. Vadot en date du 20 mars 2015, disponible sur le site de web du SMBb à l' URL : <file:///W:/LEADER%202014-2020/LEADER%202014%202020%20AMV/CANDIDATURE/courrier%20CRB%20candidature%20leader.pdf>

Remarque : la domination constitutionnelle des élus locaux au sein des GAL

On peut s'étonner de la nécessité d'évaluer la pertinence du CoProg à travers l'expertise dont ils disposent à propos des domaines techniques d'intervention suivant les objectifs opérationnels. S'il leur incombe de définir ces objectifs, il peut même sembler paradoxal qu'ils soient « recrutés » par en raison de leur expertise dans certains domaines puisque les GAL sont censés s'auto-constituer sur la base d'une association volontaire.

En raison du cadre institutionnel national, la domination des acteurs publics dans le développement territorial conditionne la structuration et la constitution des GAL au profit des acteurs publics locaux. De plus, l'autorité de gestion, de même que l'Etat, entendant mettre en œuvre leur propre stratégie de développement territorial, recourt à une méthode partenariale, sous la forme d'une politique contractuelle avec des établissements publics de coopération locale. Cela redouble l'incitation étatique à faire émerger un échelon territorial de gouvernance du développement local fondé non plus sur une coopération de service mais sur un projet de territoire inclusif, voire participatif vis-à-vis des administrés.

Ces caractéristiques prédisposent les structures porteuses des « territoires de projet » que seraient les Pays, les PETR ou autre EPCI disposant d'un conseil de développement, à porter les GAL. Or celles-ci sont bâtis par les décideurs publics locaux représentant des collectivités territoriales ou d'EPCI. De ce fait, les décideurs publics impulsant ainsi l'élaboration stratégique sont appelés à jouer un rôle d'autant plus prépondérant en Région BFC que techniquement, la convention n'est pas signée avec le GAL mais avec sa structure porteuse puisque la composition du comité de programmation du GAL ne sera reconnue en tant que tel qu'après signature. Ainsi l'AGR peut conditionner sa signature au respect des recommandations qu'elle émet notamment sur la composition des collèges de son comité.

Il s'en suit que les membres de la structure porteuse - qui composeront le futur collège public du CoProg - sont invités par l'AG à coopter des membres privés dont le profil, notamment l'expertise technique, contribuera plus efficacement à l'élaboration puis la mise en œuvre de le SDL. En pratique, les comités de programmation du GAL sont donc préconstitués par les membres publics des structures porteuses intervenant à l'échelle d'un territoire de projet. Il s'agit là d'une limite à l'effectivité du modèle de gouvernance ouverte que présente l'institutionnalisation la démarche LEADER en France.

Au sein du collège public, siègent principalement des membres de la structure porteuse : des représentants des 4 EPCI couvrant le territoire du GAL et de la commune de Louhans-Chateaufort qui en est l'unique centralité urbaine⁸⁰. Il faut ajouter un binôme représentant le Conseil départemental de Saône-et-Loire

Les intérêts collectifs sur le territoire sont ainsi principalement représentés au niveau du premier échelon immédiat définissant le périmètre du territoire du GAL : les EPCI regroupés au sein du syndicat mixte (également structure porteuse). Ils y sont représentés à égalité malgré qu'il existe des disparités de poids spatial, démographique et socio-économique entre ces regroupements de collectivités⁸¹. Néanmoins, une représentativité par rapport à ces critères aurait nécessité de multiplier considérablement le nombre de représentants pour rendre prégnante un rapport de proportionnalité. Cette représentation exhaustive des collectivités territoriale gage d'une connaissance du territoire utile à l'élaboration de la SLD et d'une intervention relativement équilibrée entre les intérêts des administrés.

⁸⁰ Louhans-Chateaufort joue un rôle moteur sur l'économie du territoire, 94 % des entreprises étant localisées sur la CC Bresse Louhanaise Intercom'.

⁸¹ Voir en Annexe les données statistiques INSEE sur les 4 EPCI représentées au sein du collège public.

L'intérêt de la commune de Louhans-Chateaurenaud est cependant doublement représenté à travers son appartenance à l'EPCI (communauté de commune) de la Bresse Louhannaise Intercom'. Sa centralité urbaine structurante pour le territoire mais aussi politique (en tant que siège de la sous-préfecture et de nombreuses autres administrations publiques) et socio-économique (nombreux équipements et siège de nombreux employeurs), lui accordent un rôle pilote et moteur dans le développement du territoire du GAL justifiant que cette collectivité soit plus particulièrement représentée. Enfin il convient bien que soit représenté l'échelon de collectivité territorial supérieur auquel appartiennent ces CT pour assurer une cohérence avec le développement des territoires environnants d'une part, et garantir une cohérence verticale de la SDL en incluant ainsi un acteur qui participe à l'encadrement et à la mise en œuvre de stratégies influençant le développement du territoire du GAL à travers les différents schémas et plans stratégiques départementaux d'autre part.

La composition des membres du collège privé, ne semble pas tant voulue (par le collège public) pour représenter sectoriellement les intérêts socio-économiques que pour la compétence et l'expertise de ses membres par rapport aux objectifs opérationnels. Il apparaît que, en dépit de ses recompositions le collège privé⁸² que certains membres siègent en qualité de représentant certes de certains secteurs comme l'agriculture et l'agroalimentaire néanmoins directement en lien avec des filières qu'il est question de développer. Mais ils siègent, le plus souvent, en tant que membre d'une institution au premier plan dans un domaine de compétence en lien direct avec la stratégie tels que le tourisme (office de tourisme), l'urbanisme (CAUE), l'environnement (CPIE), le développement durable (CAPEN71), la transition écologique (Bresse transition), la transition énergétique (GRDF), le patrimoine culturel (écomusée de la Bresse bourguignonne) et l'agriculture (chambre d'agriculture).

Bien que GREDF en soit un acteur majeur en raison de ses actions contribuant au développement de méthanisation, on peut néanmoins déplorer que pour un domaine aussi technique que la transition énergétique, des représentants de GRDF aient été cooptés. Le cadre institutionnel de cette programmation, retenant la définition de lignes de partage entre programmes européens ou régionaux rendait, en effet, inéligibles les opérations liées à l'exploitation énergétique du biogaz issu de la méthanisation. Leur absence très régulière en CoProg peut s'interpréter comme un indice d'une inadéquation vécue par ses acteurs entre leur compétence et les objectifs opérationnels qu'ils ils devaient contribuer à réaliser.

Enfin la pertinence de la composition du comité de programmation peut être remise en cause eu égard à la représentativité supposée du secteur privé des membres du collège privé. Dans une perspective sociologique, on appréciera la fidélité représentative d'un secteur social en référence à la trajectoire sociale de l'acteur et non pas à un intérêt (notion économique-politique). Pour éviter une investigation biographique excessivement poussée, on se référera à la position occupée lorsque l'acteur siégeait au CoProg, laquelle a été renseignée dans les archives du GAL, et non pas à proprement parlé à sa « disposition ».

A la suite d'une investigation sociologique sommaire, nous avons été en mesure de construire un indicateur de « fidélité représentative du secteur privé »⁸³ (par rapport au secteur public) applicable au collège privé. Celui-ci tient compte de l'indépendance de ses membres par rapport aux pouvoirs publics à travers les fonctions qu'ils occupaient pendant qu'ils siégeaient au collège privé⁸⁴. On peut considérer qu'il s'agit d'un indice du respect de certains fondamentaux dans la gouvernance LEADER

⁸² Voir en annexe la recomposition du comité de programmation du GAL par collège.

⁸³ Il s'agit d'une représentativité sectorielle définie de manière strictement relative à la partition privé/public et non pas aux catégories socio-économiques des acteurs, laquelle ne serait d'ailleurs guère pertinente compte-tenu de leur faible nombre.

⁸⁴ Il ne tient cependant pas compte de l'appartenance au CoDév puisque celui-ci se veut également être une instance de participation des secteurs d'activité privé au sein du syndicat mixte.

en tant que démarche partenariale privé-public et ascendante. Puisque la représentativité du secteur privé est fondamentale, cet indice devrait être idéalement égal à 100%

$R(CP_1) = 43\%$	$R(CP_2) = 62\%$	$R(CP_2) = 71\%$	$R(CP_3) = 71\%$
Variation absolue (arithmétique) cumulée :	7%	9+9% = 18%	7% + 19% + 0% = 18%

Cet indice a évolué au cours de la programmation pour laquelle on constate des améliorations successives, à chaque recomposition du collège privé, exceptée la dernière (CP_4) dont l'indice reste identique à la précédente (CP_3), avec une augmentation cumulée de 18% par rapport à la composition initiale (CP_1) en vigueur depuis la signature de la Convention jusqu'au 2^{ème} avenant (CP_2).

Une performance de gestion dont il est difficile de prendre l'entière mesure

Au strict plan budgétaire, la gestion du seul dispositif LEADER a été efficiente si l'on se fie au taux de frais de gestion (ou « de fonctionnement »), soit le rapport entre les subventions FEADER consacrés à l'ingénierie par rapport à l'enveloppe totale allouée au projets LEADER. Sur le plan financier, la gestion apparaît encore plus efficiente.

Répartition budgétaire	Subventions FEADER
Ingénierie LEADER	522 218,83 €
Projets	1 666 500,60 €
Total général	2 188 719,43
Ratio frais de gestion FEADER	0,238595602
Étiquettes de lignes	Avec cofinancements
Ingénierie LEADER	652 773,57 €
Projets	4 433 670,41 €
Montant financier total	5 086 443,98 €
Ratio frais de gestion LEADER	0,12833594

Le ratio budgétaire de frais de fonctionnement est bien en-dessous du maximum autorisé (25%) si l'on intègre aussi les projets non financés par le FEADER qui étaient instruits

Contrat territorial	2 036 000,00 €
LEADER transféré sur crédits régionaux	740 403,00 €
FEADER	2 151 972,84 €
Total LEADER	2 892 375,84 €
Total des subventions au DLAL	4 928 375,84 €
FEADER/ subventions au DLAL	44%

dans le cadre du programme LEADER et dont le financement a été transféré sur les fonds propres de l'AG. Ce taux est de 17,83% lorsque l'on passe d'un bilan de subventions FEADER de 2 151 972,84 € à un bilan de subventions LEADER de 2 892 375,84 €, contre 23,86% si on ne retient que les projets financés par le FEADER.

Evaluation de l'animation et de l'ingénierie du GAL

Quels facteurs peuvent expliquer cette surperformance du GAL ? Nous avons vu que le mode de gouvernance avait été déterminante dans le succès du GAL. Cependant, celui-ci n'aurait pu être mis en place sans une forte capacité d'ingénierie provenant de l'équipe technique du GAL en charge de l'animation et de la gestion du dispositif. En effet, la capitalisation d'expérience et le partage des connaissances au sein de l'équipe technique du GAL a été essentielle dans l'aménagement du nouvel arrangement institutionnel transformant le GAL (impulsé par le programme LEADER) en GAL multi-fonds mixtes. La gestion d'un tel dispositif suppose des compétences techniques et de connaissances en gestion de projet et des politiques publiques territoriales diverses et poussées. Or, d'après une récente étude nationale :

« la capitalisation de l'expérience acquise et la montée en compétence des territoires demeurent l'un des enjeux majeurs identifiés par de nombreuses autorités de gestion lors des entretiens exploratoires réalisés au cours de cette étude. La question de la capitalisation revêt un double aspect :

- La pérennité des équipes techniques du GAL sur le territoire, leur connaissance de celui-ci et de ses réseaux d'acteurs
- La longévité du portage par la même structure du dispositif LEADER permettant une meilleure identification par les acteurs du territoire »⁸⁵

Le GAL du Pays de la Bresse bourguignonne s'il n'est pas épargné par ce problème a toujours bénéficié d'une majorité du personnel constante depuis le premier programme, avec deux agents ayant réalisé 3 programmations LEADER, disposant donc d'une quinzaine d'années d'expérience au moment du lancement du programme 2014-2020.

Un tel niveau de capital humain au sein de l'équipe technique d'un GAL semble rare puisque la seule étude qui s'est intéressée sur le capital humain des GAL prend comme borne supérieure le seuil de 5 ans d'expérience pour considérer les personnes expérimentées soit une durée équivalente à un programme. Or, sur tous les GAL ayant accepté de répondre dans le cadre de cette enquête, moins de la moitié d'entre eux (45%) avaient une expérience supérieure à 5 ans.

En dehors d'autres facteurs explicatifs, on peut en déduire que le GAL ne doit pas sa réactivité accrue pour le montage et le dépôt de dossiers de candidature à son activisme et son mode de gestion et d'organisation qui apparaissent plutôt tributaire de longue l'expérience des programmes LEADER sur le territoire et de son équipe technique⁸⁶. Le GAL a ainsi pu bénéficier d'une montée en compétence en matière d'ingénierie de projet, d'élaboration, de pilotage, de suivi et d'évaluation des politiques publiques tandis que son équipe technique réciproquement bénéficiait de la reconduction du programme par le GAL et de sa propre stabilité au sein de la structure porteuse permettant la capitalisation.

Un entretien collectif d'enquête qualitative portant sur l'évaluation de l'animation et les mécanismes de mise en œuvre de la démarche de DLAL a été mené dans le cadre du séminaire d'évaluation du 3 juillet 2023 (voir *verbatim* en annexe). Les réponses aux questions d'évaluation accrédite cette hypothèse dans la mesure où l'efficacité de l'équipe technique a été soulignée à maintes reprises. La qualification des activités d'animations et les techniciens du GAL par les membres présents au séminaire ne manquait pas de superlatifs élogieux pour les caractériser. Le nuage de mots ci-contre fait état des substantifs et adjectifs les plus utilisés lors de l'entretien collectif pour caractériser l'ingénierie du GAL.



Compte-tenu de l'antériorité du processus de capitalisation de l'expérience acquise et de montée en compétence du territoire à laquelle a contribué la participation au programme LEADER, il est difficile d'évaluer la valeur ajoutée extra-économique pour le GAL de cette dernière programmation. En effet, nombre d'acteurs impliqués dans le programme y étaient déjà rodés en participant aux

⁸⁵ *Etude sur la mesure 19 LEADER des programmes de développement rural régionaux 2014-2020*, réalisée par les cabinets ExtraCité, Auxilia et Ytes en partenariat avec le Réseau Rural National, le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, le Commissariat à l'Egalité des Territoires, l'Agence de services et de paiement ainsi que l'ensemble des Régions, autorités de gestion du Fonds Européen de Développement Rural (FEADER), p. 71.

⁸⁶ Néanmoins, puisque la seule étude disponible n'offre que la possibilité d'une comparaison au niveau national, une investigation à l'échelle régionale sur l'expérience LEADER de chaque GAL et de leur équipe technique serait nécessaire pour pouvoir l'affirmer.

programmations précédentes. Néanmoins, en réussissant à s'adapter au contexte difficile de cette programmation en passant à une gestion multi-fonds, on peut en déduire⁸⁷ que le GAL a pu :

- Consolider et étendre son réseau d'acteurs en rendant davantage de projets éligibles, opérant ainsi une capitalisation sociale certaine ;
- Étendre ses connaissances à d'autres dispositifs régionaux s'articulant à LEADER et accroître ses compétences, opérant ainsi une capitalisation humaine.

En l'absence de dispositif ou de mesures adéquates pour assurer la reproduction de ces capitaux, fortement dépendante du capital humain et social de l'équipe technique, ses chevilles ouvrières apparaissent paradoxalement comme les maillons faibles de ce processus de capitalisation. Le départ ou le retrait successif ne serait-ce qu'un de ses deux membres historiques peut constituer une menace pour les programmations LEADER suivantes puisque ces actifs sont fortement incorporés tandis que le processus de capitalisation n'est guère médié par un dispositif matériel propre à une appropriation rapide par de nouveaux techniciens en l'absence de ceux à remplacer. Ce problème est inhérent au programme LEADER qui demeure l'une des politiques publiques les plus difficiles techniquement à mettre en œuvre d'autant plus que les compétences nécessaires sont rares.

Lors de la formation au montage et à la gestion de programmes LEADER donnée par l'association LEADER France en partenariat avec le CNFPT qui s'est tenue les 3 et 4 mai 2023 à Belfort⁸⁸, l'absence d'une équipe aussi expérimentée dans certains GAL a été identifiée comme une source à l'origine de dysfonctionnements très importants, expliquant potentiellement leur moindre performance comparée.

Les ressources humaines nécessaires à l'ingénierie LEADER sont réglementairement limitées (le cadre fluctue en fonction du programme, du pays, de l'AG), inférieures à 2 équivalents temps plein (ETP), qui ne peut matériellement être répartie qu'entre 2 et 4 postes. De ce fait, le *turn-over* et la vacance subséquente au sein de l'équipe technique n'est soutenable pour le GAL que si une continuité est assurée pour la majorité des postes comme ce fut le cas jusqu'à aujourd'hui.

Jusqu'à très récemment (2023), il n'existait pas de formation spécifique au dispositif LEADER (ou aux démarches DLAL pour d'autres fonds européens destinés aux GAL). Par conséquent, la formation de l'équipe technique s'effectuait essentiellement en interne par un apprentissage empirique et une transmission informelle instillée durant les périodes les moins chargées en travail de la programmation. Si dans un temps donné, l'ensemble des apprentis ne nécessite qu'un formateur, dans une équipe limitée à 4 personnes, même s'il n'y en a qu'un, c'est alors la moitié de l'équipe qui est mobilisée pour répondre au besoin de formation. Le temps de travail qu'il est matériellement possible de dédier à la formation ne peut donc être supporté par une seule personne sans préjudice pour l'accomplissement des tâches principales de l'équipe technique.

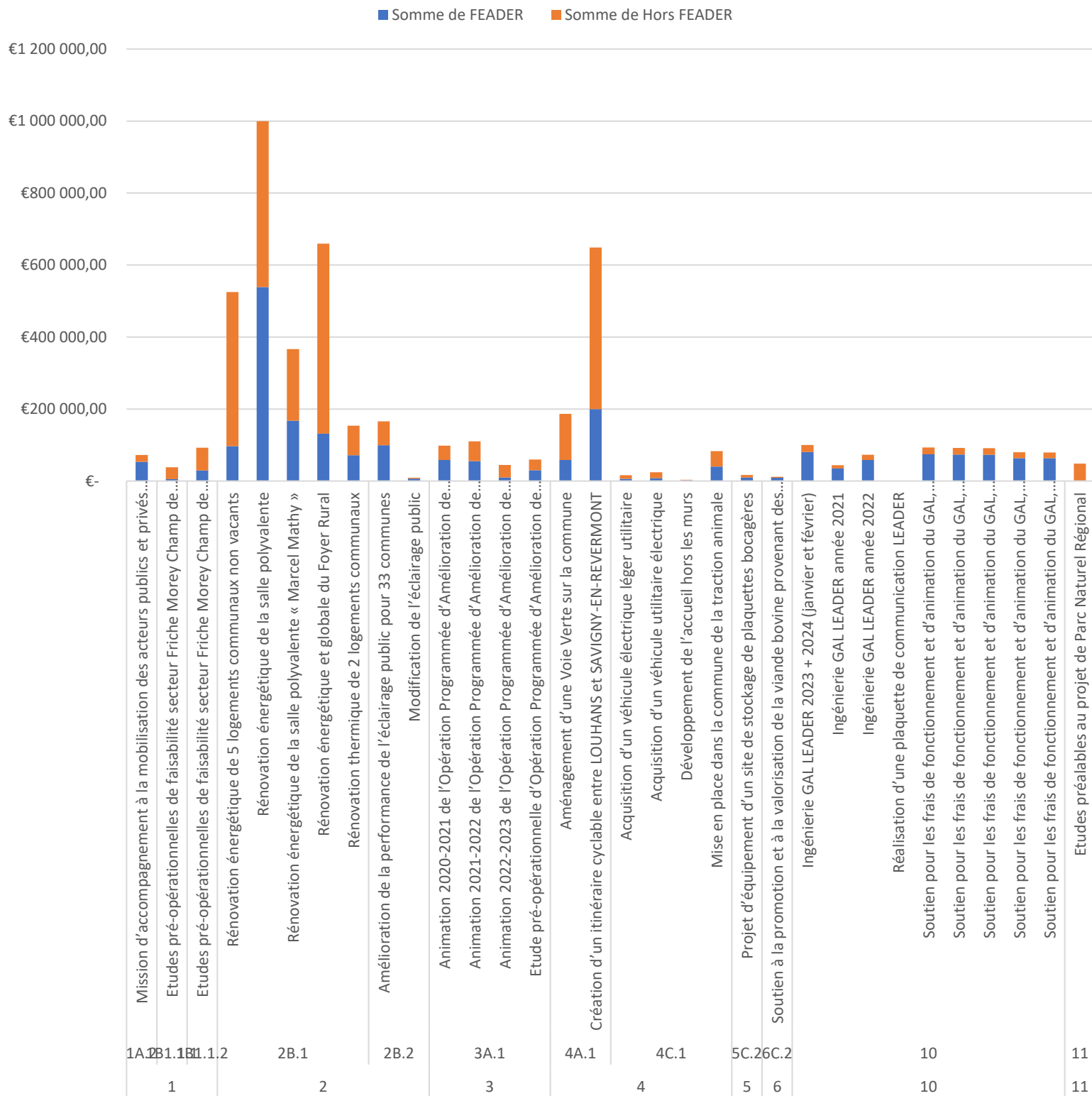
Des outils de capitalisation collective des connaissances restent à développer à l'échelle régionale. D'ailleurs, il existe une réelle demande en ce sens puisque cette proposition a été formulée comme une piste d'amélioration pour la nouvelle programmation lors de la réunion politique de lancement régional du programme 2023-2027 à Dijon le 15 mars 2023 à laquelle l'équipe technique du GAL et son président et son vice-président ont participé. En attendant, le nombre de GAL s'accroît de programmation en programmation alors que le nombre d'agents formés à la méthodologie européenne de DLAL demeure constant, faute de formation *ad hoc*. **C'est pourquoi le recrutement d'agents suffisamment formés pour prendre la relève constitue un enjeu pour le succès du programme suivant. L'anticiper assurerait la capitalisation locale de toute cette expérience.**

⁸⁷ L'évaluation objective par des méthodes quantitatives des capitaux sociaux et humains et qualitative de leur processus rééquerrerait une investigation sociologique trop conséquente pour être menée à bien dans le cadre de notre évaluation. Nous ne disposons, encore une fois, que d'indices et non de preuves pour étayer nos conclusions.

⁸⁸ L'auteur de ce rapport d'évaluation s'en fait ici le témoin direct puisqu'il a participé à celle-ci.

Une mise en œuvre de la stratégie qui relativise la performance stratégique du GAL

A partir du croisement des subvention allouées par le GAL par fiches-actions (F-A), on peut en première analyse constater une tendance du GAL à la sélection des projets et à la canalisation des moyens en fonction de certaines fiches actions. Le constat est encore plus flagrant s'agissant de types d'opérations



constituant des sous-objectifs opérationnels.

Le tableau complet d'analyse quantitative (en annexe), révèle également d'autres tendances lourdes qui peuvent nous interpeller quant à la performance institutionnelle. Evaluée sous l'angle de la conformité à la démarche DLAL ou encore aux critères de bonne gouvernance traditionnellement appliqués à la gestion publique, la performance institutionnelle apparaît sous un jour moins radieux. La formalisation incomplète du processus de sélection rend impossible de vérifier et donc garantir si les mécanismes de œuvre la SLD garantissent une application fidèle aux principes de bonne gouvernances ou fondamentaux de l'approche LEADER. Hormis pour l'absence, à une exception près, de projets privés que l'on se propose d'expliquer dans une partie dédiée aux facteurs affectant l'innovation, aucune méthode d'investigation ne saurait mettre en évidence d'autres phénomènes d'orientation du processus de sélection. Sans parvenir à les expliquer par une analyse multivariée des facteurs, on constate donc deux autres phénomènes majeurs car systématiques :

- La programmation de tous les projets soumis à la sélection au comité de programmation
- L'unanimité des décisions du comité de programmation malgré un scrutin à bulletin secret

L'étape formelle de préprogrammation consiste pour le CoProg à auditionner un porteur de projet afin d'émettre un avis d'opportunité avant de lancer l'instruction régionale qui permettra de déterminer le montant de subvention FEADER attribuable. Utile, s'inscrivant parfaitement dans le cadre logique d'intervention LEADER, est cependant délicate à mettre en œuvre car elle peut remettre en cause l'engagement des acteurs dans la démarche DLAL. En effet, il existe le risque que le porteur de projet qui se voit recevoir un avis favorable d'opportunité à l'issue de son audition par le CoProg, soit contrarié par le rapport d'instruction de l'AG ou même la décision du CoProg si celui-ci venait à changer d'avis. Or cette dernière possibilité n'est pas à exclure puisque, d'une part, la composition du CoProg peut évoluer et, d'autre part, l'audition d'autres projets dans un contexte de contrainte budgétaire peut susciter davantage de rivalité conduisant à un durcissement de la sélection.

Compte-tenu du fait que l'instance décisionnelle est au plus proche des acteurs locaux du territoire, cette contrariété peut susciter une défiance des porteurs envers les membres du CoProg et même le programme LEADER qui peut impacter sa mise en œuvre. Puisque siègent nécessairement des élus locaux au sein du collège public du CoProg, dont le président est le plus souvent issu, il est dans leur intérêt politique d'éluider ce risque. C'est pourquoi, face à ce conflit d'intérêt politique, cette étape a pu être supprimée du fonctionnement de nombreux GAL situés en France, d'autant plus que ce pays se distingue au niveau européen par une très forte politisation des échelons territoriaux, même les plus locaux, de décision publique.

Ainsi que le confirme le compte-rendu de l'entretien collectif d'évaluation du 3 juillet 2023 : « Les projets ont été informellement pré-sélectionnés en amont, de sorte à n'inviter les porteurs à présenter leur projet en CoProg que si l'équipe technique confirmait qu'il répondait bien aux critères d'admission et pouvait prétendre à une note suffisante dans le cadre de leur sélection. Dans la mesure où ce contrôle suppose une notation malgré le non renseignement de la grille de sélection, on peut parler à juste titre de pré-sélection. Enfin, une évaluation de la capacité du porteur à réaliser son projet et de pouvoir aller jusqu'au bout du processus en respectant correctement toutes les étapes du programme. Cette présélection informelle permettait de démarrer la phase d'instruction et d'obtenir un rapport permettant de connaître le montant de la subvention. Ainsi le CoProg était en mesure de procéder en une fois à toutes les étapes de programmation du projet en entérinant sa sélection et le montant qui serait accordé. Par ailleurs, ce fonctionnement est jugé plus satisfaisant en évitant aux porteurs de projets d'investir du temps et de l'énergie sans un minimum de garanties sur les chances d'obtenir in fine des subventions. »

Afin de prévenir ce risque, la stratégie mise en place par le GAL du Pays de la Bresse bourguignonne a consisté, comme dans de nombreux autres GAL, à accompagner les porteurs par leur équipe technique

pour s'assurer avant leur audition que leur projet remplissait toutes les conditions d'éligibilité et de sélection, ou, dans le cas contraire, qu'il puisse en revoir la définition pour les satisfaire au mieux.⁸⁹ A l'issue d'une présélection informelle, l'instruction du dossier est confié à l'AGR avant que le projet soit programmé. Lorsque le rapport d'instruction est communiqué au GAL, celui-ci procède alors la programmation du projet.

Si l'on fait l'hypothèse que l'équipe technique du GAL est en capacité d'anticiper certaines décisions collectives du CoProg concernant des projets qui par leur nature ou leur présentation pourraient d'après eux susciter le refus des membres du CoProg, on peut alors raisonnablement inférer que les membres du comité précédent en amont du processus de sélection à une présélection informelle des projets et à leur redéfinition, contribuant à la sélectivité des projets. Cette stratégie, sous réserve que notre hypothèse puisse être vérifiée, expliquerait la singularité nationale d'un taux de sélection formelle en comité de programmation proche de 100% qui contraste nettement avec les moyennes nationales ou régionales des autres pays européens.

Ainsi, l'apparente faiblesse du processus de sélection pourtant essentiel à la mise en œuvre de la démarche DLAL et donc de la SLD, s'explique par l'environnement et le système institutionnel national qui favorise son informalité. Il en résulte une opacité qui ne permet pas de saisir objectivement des tendances dans le processus de sélection pour lequel aucune statistique n'est pertinente pour renseigner des indicateurs de conformité à la démarche DLAL et/ou de performance institutionnelle du GAL.

Aux vues de l'engagement et des efforts personnels pour le porteur et collectifs que requiert LEADER pour permettre la programmation d'un projet, les membres sont d'autant plus incités à être solidaires dans leur décision en cas de désaccord qu'ils risquent autrement, en tant que porteurs potentiels de projets, d'encourir le risque de voir leurs efforts sanctionnés de la sorte s'ils votent simplement conformément à leur conscience. Cela est d'autant plus probable que le projet est public car il y a alors un enjeu politique pour la personne représentant de par son mandat le porteur officiel du projet. Or, l'évolution du cadre institutionnel LEADER défavorable à l'éligibilité des projets portés par des acteurs privés, renforçant nécessairement, la place et donc l'intérêt des porteurs publics pour siéger en comité de programmation favorise le poids des élus dans cette instance.

Ce raisonnement qui trouve un fondement théorique explicatif dans la théorie des jeux non coopératifs (dans le domaine d'étude des coalitions et des équilibres de Nash), malgré la complexité et la rationalité procédurale et conséquentialiste de ce cadre théorique pourrait pourtant être celui suivi par les acteurs. L'intuitivité de ces arguments (comme en atteste leur traduction vernaculaire ici-faite) tirés de la théorie de jeux rend plausible et recevable cette hypothèse à même d'expliquer le phénomène d'unanimité systématique des votes du CoProg en dépit de la procédure de scrutin soumise au secret.

Une innovation révélatrice du respect des fondamentaux de LEADER

Le respect de la démarche DLAL issue de la méthode de mise en œuvre du programme LEADER dépasse le simple respect d'un cahier des charges technique et doit être considérée au contraire par rapports à des principes fondamentaux devant guider l'action des GAL. La mise en œuvre d'une SDL ne peut

⁸⁹ Il ressort des échanges auxquels le présent évaluateur a participé lors de la formation au montage et à la gestion de programmes européens LEADER/DLAL (donnée par l'association LEADER France en partenariat avec le CNFPT à Belfort les 3 et 4 avril 2023) que cette pratique s'avère répandue. Elle l'est suffisamment pour que la pratique en l'espèce ne constitue pas l'exception mais plutôt la norme même si le phénomène n'a pas été objectivé.

tout à fait être contrôlée par rapport à chacun de ces principes car ils ont des effets synergiques. Néanmoins, s'il en est un qui pourrait ne contribuer à aucun autre et auquel contribuent tous les autres, c'est l'innovation. Par conséquent, la contrôler le caractère innovant des projets réalisés permet de mettre au jour les écarts aux normes fondamentales de LEADER. Néanmoins, l'innovation peut prendre une dimension insoupçonnée quand elle ne porte non pas sur les projets mais sur le fonctionnement du GAL et incidemment sur la méthode de mise en œuvre de la stratégie.

Une innovation essentiellement sociale et institutionnelle mise en œuvre par le GAL

Le GAL du Pays de la Bresse bourguignonne a fait preuve d'innovation socio-institutionnelle contribuant à une mobilisation plus efficace des acteurs du DLAL puisque par délégation de sa structure porteuse, son comité de programmation a reçu une compétence supplémentaire que celle prévue par la mesure LEADER. Il est en effet mobilisé pour programmer les actions dans le cadre de la politique contractuelle régionale de développement local Cap Territoire 2018-2020 (qui succède au Contrat territorial mentionné dans le dossier de candidature).

Partant des mêmes diagnostics du territoire, réflexion stratégique et logique d'intervention, la programmation dans le cadre de ce contrat avec le Conseil régional est cohérente avec celle du dispositif LEADER. De plus, l'autorité de gestion de cette politique contractuelle est la même pour les deux programmes, ce qui permet d'organiser simultanément les rencontres prévues pour la gestion des deux programmes puisque les interlocuteurs sont les mêmes : la Direction aménagement du territoire (par délégation de la Direction Europe) et la personne président à la fois le SMBb et le GAL. Cette initiative a permis d'accroître la coordination et ainsi gagner en efficacité dans la mise en œuvre des programmes DLAL en mobilisant moins de moyens logistiques, en gagnant en temps et en efficacité.

S'intégrant dans une stratégie DLAL orientée vers la transition énergétique, son plan d'actions est complémentaire à celui de LEADER. Les projets présentés en comité de programmation vont être alternativement sélectionnés pour participer à l'un des deux programmes en fonction des opportunités comparatives offertes pour mettre en œuvre la stratégie de développement commune aux deux programmes de la manière la plus efficace. Le processus de sélection des deux programmes est en effet commun : les porteurs de projet ne sont sollicités qu'une seule fois pour présenter leur projet devant une même instance, le comité de programmation LEADER, dont l'opportunité sera examinée simultanément pour les deux programmations.

L'arbitrage peut dépendre des contraintes financières qui sont différentes eu égard au plafond ou de compatibilité avec le financement par d'autres fonds ou d'autres modalités (ex : exigence d'auto-financement, possibilité de fonds prêtables, avance de trésorerie, garantie d'emprunt). Cet arbitrage peut s'effectuer afin de respecter les priorités définies pour chaque programme qui prévoient un budget pour chaque orientation stratégique, lesquelles peuvent différer d'un programme à l'autre puisqu'ils ne reposent pas sur des fondamentaux identiques. Par exemple, s'inscriront dans LEADER les projets les plus innovants et sont éligibles à ce titre des dépenses de fonctionnement pour mener des projets expérimentaux. Ainsi leur contribution potentielle à la réalisation de chaque programme pourra être évaluée différemment, ce qui peut être formalisée par une pondération différenciée des critères de sélection.

En l'espèce, la sélection des projets LEADER, conformément à la réglementation, intègre en plus des critères d'éligibilité définis par la CE et l'AG, une grille de notation. La définition des conditions par options pondérées laisse peu de place à l'arbitraire dans l'appréciation tandis que les critères reflètent les fondamentaux de la démarche LEADER. A l'inverse, la sélection des projets dans le PRDR Cap Territoire, se restreint aux critères d'éligibilité exigés par le Conseil régional, ouvrant fortement la participation puisqu'il n'y a pas de procédure discriminant les projets en fonction de leur inscription

dans un cadre de priorité. Cette procédure emporte un intérêt certain pour mobiliser les acteurs locaux car il les incite à double titre à soumettre leur projet :

- Dans le cas où leur projet ne serait pas retenu par LEADER, il pourra s'il est éligible être retenu puis soutenu dans le cadre du programme régional Cap Territoire. En augmentant les chances d'un projet d'être sélectionné et donc soutenu, le porteur est plus enclin à présenter son projet. Il est aussi plus enclin à s'investir dans son élaboration pour se conformer à la démarche LEADER qui de par ses conditions oblige le porteur à concevoir davantage son projet en tenant compte de la stratégie du GAL, ce qui n'est pas s'en emporter un coût d'opportunité. Celui-ci sera moindre si le projet peut être retenu dans l'autre programme alors qu'il n'a pas été sélectionné dans le cadre de LEADER. Autrement dit, cette double sélection favorise la démarche LEADER en incitant davantage les acteurs locaux à y participer.
- Dans le cadre du programme LEADER, la participation du fonds FEADER étant conditionnée préalablement à un cofinancement public non européen, la politique contractuelle régionale garantit la mobilisation optionnelle d'un cofinancement si le projet est éligible. En consolidant le budget dédié à la stratégie du GAL, la pression sélective s'en trouve relâchée au profit des porteurs de projet mais surtout du comité de programmation du GAL. En effet, ce dernier pourra financer davantage de projets et a donc plus de chances d'atteindre ses objectifs stratégiques. Si cet avantage est perçu par les porteurs de projets, ils peuvent être davantage incités à se présenter. Les membres du GAL sont quant à eux davantage incités à participer au comité puisque la pression qui découle du poids des objectifs stratégiques sur leur décision de programmation des projets s'en trouve abaissée et que la validation facilitée et plus probable dynamise leur mobilisation.

Le succès de cette initiative a motivé le GAL à reconduire cette résolution pour la programmation LEADER 2022-2027 en s'impliquant dans le programme régional Territoires En Actions (TEA) mais aussi dans le volet rural du programme européen FEDER auprès duquel il a décidé de candidater⁹⁰.

Focus sur le projet « traction animale »

Un projet porté par la commune de La Chapelle Saint-Sauveur s'est distingué par l'originalité de son projet consistant à mettre en place un système modulaire de transport basé sur la traction animale pour l'entretien (tonte, arrosage, transport de matériel) des chemins, des accotements et des espaces verts. Dans ce cadre l'acquisition d'un cheval et d'équipements adaptés a constitué une alternative aux engins motorisés qui présentaient certains inconvénients fonctionnels et environnementaux : accès difficile dans certaines zones, perturbation de la faune et de la flore et des activités résidentielles touristiques en raison des nuisances sonores, de la dégradation du sol. Ce projet a contribué aux objectifs stratégiques avec un impact positif local en :

- diminuant les émissions de GES (de 40% pour la tonte et de 35% pour l'entretien des espaces verts) et l'impact sur l'écosystème local
- en améliorant la qualité de vie résidentielle et touristique par l'évitement de nuisances, et en apportant un soin supplémentaire à la qualité paysagère
- sensibilisant la population locale aux enjeux environnementaux.

On note un bémol du côté de la programmation. Les projets qui ont été réalisés dans le cadre de cette programmation n'étaient pas en eux-mêmes particulièrement innovants. Aucun, à l'exception du

⁹⁰ Les membres du comité de programmation (CoProg) LEADER ont à l'unanimité décidé le 28 novembre 2022 que ce comité serait l'instance de gouvernance locale du contrat (TEA) 2022-2028 et du FEDER Rural 2021-2027. Cette décision a été confirmée par la délibération n°2023-003 du comité syndical du 6 février 2023.

projet de traction animal, ne s'est distingué par son caractère original, expérimental ou entrepreneurial. Ils consistaient essentiellement à financer les dépenses de fonctionnement et d'investissement de projets (politiques) portés par les exécutifs des collectivités établissements publics membres du GAL.

Les facteurs affectant la capacité d'innovation

On peut se demander si le manque d'innovation constaté dans les projets réalisés n'est pas en lien avec un autre constat tout aussi troublant. Au regard du bilan du programme, la liste des bénéficiaires révèle une quasi absence de l'initiative puisque la coopérative Bourgogne Sud est la seule exception au tableau exclusivement composé d'acteurs publics. Les dimensions participatives et partenariales (public-privé) doivent assurer la dimension ascendante de la stratégie dans la mesure où celle-ci caractérise la possibilité la conception d'une stratégie à partir de solutions que n'auraient pas identifié ou ne pourraient pas mettre en œuvre des décideurs publics.

La place donnée aux porteurs de projets privés est considérée, à cet égard, comme un indicateur qualitatif pertinent de conformité à la démarche DLAL pour lequel constituent des indices.

- Tout d'abord, la proportion de projets portés par des acteurs privés par rapport à ceux portés par des porteurs publics (hors ingénierie GAL) : $1/16 < 15/16$
- Il faut, en outre, considérer d'une part ceux proposés au comité de programmation et d'autres part ceux qui à l'issue de la sélection sont programmés (aucune différence).
- On peut comparer le taux de sélectivité en fonction de la qualité privée ou publique du porteur de projets. Celle-ci s'avère d'un point de vue quantitatif plus favorable au privé si l'on se fie au nombre de projets saisis dans OSIRIS pour instruction : 1/2 pour le privé contre 15/53 pour le public. La sélectivité comparée suggère cependant l'existence d'une barrière considérable à l'entrée des projets portés par des acteurs privés.
- la part de financement allouée aux projets portés par les acteurs privés, en l'occurrence quasi nulle (0,57%) par rapport à ceux des acteurs publics (99,43%).

Dès lors on peut s'interroger sur les raisons de ce que l'on peut qualifier d'échec au regard de la démarche de DLAL. On pourra distinguer des facteurs selon qu'ils sont :

- structurels que sont les modalités d'institutionnalisation du GAL et son type d'ingénierie
- conjoncturels ayant favorisé le désengagement et le désintérêt des acteurs privés
- socio-politiques de la composition du CoProg que sont l'interconnaissance, les affinités électives auxquelles prédisposent une proximité socio-culturelle, les rapports de pouvoir.

Les facteurs structurels : ingénierie et institution locale de la gouvernance

On peut se demander en premier lieu si, malgré l'extension des prérogatives données au GAL, sa performance opérationnelle ne serait pas à relativiser. Sa gouvernance et les compétences techniques pourraient être en cause. Or ces deux-là ne sont pas dépourvus de lien et sont même plus étroitement corrélés qu'on ne pourrait *a priori* le supposer. C'est ce qui ressort d'une étude publiée en 2020, analysant des pratiques d'animation pour l'émergence et la mise en place de projets dans la programmation LEADER 2014-2020 en Franche-Comté⁹¹. Il ressort de cette étude des points

⁹¹ Sylvain BORDEL, Lise CARRIOU, Stéphane CHEVRIER, Emilie DAVID, Clotilde DEFOSSE, Yannick SEVELINGE, Delphine TESSELON et Elisa VACHER, (Mai) 2019, *Analyse des pratiques d'animation pour l'émergence et la mise en place de projets dans la programmation LEADER 2014-2020 en Franche-Comté*. URL : <https://www.reseaurural.fr/sites/default/files/documents/fichiers/2019-09/Etude%20AgroSup%20LEADER%20et%20ing%CC%81nierie%20territoriale%20def%20corrig%C3%A9.pdf>

intéressant concernant l'analyse de la qualité de la gouvernance et de l'ingénierie territoriale permettant d'expliquer la performance et l'évaluer en proposant des critères normatifs.

Il apparaît que la nature de la structure porteuse peut être déterminante sur le contenu programmatique en raison de sa gouvernance et donc du type et de la forme juridique de la structure porteuse⁹². *A contrario* des GAL organisés sous forme associatives soutenus par un EPCI ou un PNR, les GAL soutenus par les PETR et les SM, ont tendance à favoriser une participation inclusive vis-à-vis des acteurs socio-économiques et un partenariat public-privé plus fort, en raison de l'existence d'un conseil de développement. Ce dernier assure une meilleure représentativité des acteurs socio-économiques privés via leur présence au sein même de la structure porteuse.

Cette structuration répond en toute logique davantage aux besoins des acteurs privés. On peut s'attendre, par conséquent, à une plus grande conformité aux fondamentaux en contribuant notamment à la démarche ascendante en ce que la programmation gagne en autonomie par rapport aux projets politiques des élus. Puisque le GAL du Pays de la Bresse bourguignonne est porté par un syndicat mixte et que son comité de programmation reçoit une délégation de sa part pour mettre en œuvre d'autres programmes de développement territorial, on ne peut que s'étonner du manque d'initiative constaté.

Cependant la gouvernance ne se réduit à la structure institutionnelle. Il ressort de l'étude précitée que le degré d'indépendance entre le Conseil de développement du Pays de la Bresse bourguignonne (CoDév) et le comité de programmation (CoProg) est un facteur également essentiel de sa qualité. Or, comme nous l'avons souligné le comité privé du GAL est composé pour partie des membres du CoDév. Cela constitue même une stratégie délibérée du comité public de programmation composé des élus siégeant également au sein du syndicat mixte. Il s'agit cependant moins d'une stratégie de fermeture permettant d'affermir un contrôle centralisé pour éventuellement gagner en efficacité que d'une stratégie visant à maximiser la participation des acteurs locaux à toutes les étapes de programmation.

Au type d'activité prépondérante dans le travail des animateurs du dispositif LEADER, qui peut dépendre du type de structure, correspond un stéréotype d'ingénierie : soit gestionnaire, soit fédératrice ou soit innovante. Ce type affecte directement la qualité de la programmation, sa conformité aux fondamentaux LEADER et donc ses résultats en termes de développement rural. La typologie est à distinguer en fonction de la part des moyens affectés aux tâches administratives et de gestion (instruction administrative, suivi et évaluation), de formalisation des projets et d'animation du réseau, ou à maximiser la participation des acteurs locaux à toutes les étapes de programmation et faire émerger des projets nouveaux. L'ingénierie est ainsi déterminante pour la conformité de la programmation pour le respect des fondamentaux d'ascendance décisionnelle et d'innovativité des projets.

L'ingénierie du GAL apparaît relativement équilibrée du point de vue de l'observateur interne qu'est l'évaluateur ayant rédigé le présent rapport (sujet à caution en raison de cette position) et ses moyens satisfaisants d'après l'AG⁹³. Néanmoins, comme nous l'avons souligné dans le constat précédent, le GAL se distingue par sa propension par rapport à d'autres à maximiser la participation des acteurs locaux à toutes les étapes de programmation. En dépit de cet atout, l'application des principes

⁹² Etude sur la mesure 19 LEADER des programmes de développement rural régionaux 2014-2020, *op. cit.*, URL : https://www.reseaurural.fr/sites/default/files/documents/fichiers/2020-06/2020_leader_rapport_Etude_mesure_19_leader_pdr_r%C3%A9gionaux_1420.pdf

⁹³ Voir synthèse de l'analyse de la candidature LEADER du Pays de la Bresse bourguignonne en annexe du courrier de F. Patriat en date du 25 septembre 2014.

institutionnels de la démarche DLAL, semble en pratique limitée par ailleurs. Cela est perceptible à travers diverses variables identifiées⁹⁴ comme des facteurs institutionnels de réussite car elles traduisent les fondamentaux institutionnels de la démarche DLAL :

- l'ouverture du GAL et notamment de son comité de programmation en mobilisant des méthodes inclusives de sélection des membres ;
- la formalisation de la procédure de sélection de projets d'après des critères préalablement définis
- l'ouverture/restrictivité des critères de sélection en fonction de la nature des projets et les dépenses éligibles

Les archives (numériques et papiers), notamment les comptes-rendus de comité syndical du SMBb et de CoProg prouvent que, dès les étapes constitutives de la SLD, les acteurs locaux déjà regroupés en GAL pour mettre en œuvre les programmes précédents, ont bien suivie l'approche DLAL préconisée. Des réunions et des mobilisations locales ont été organisées à toutes les étapes pour communiquer sur le programme afin d'inviter les citoyens à participer au programme (chronologie en annexe). Les membres du futur comité ont participé activement à la définition de la SLD et notamment à la définition des critères d'éligibilité et de sélection, rigoureusement formalisés et même présenté dans la convention initiale. Les éléments d'évaluation *ex ante* par l'AG communiqués dans la synthèse d'analyse de la candidature corroborent tous ces points.

On peut supposer que les instigateurs du GAL issus du comité syndical du SMBb ont souhaité accorder un pouvoir réel aux membres du collège privé en leur assurant une majorité de vote en leur assurant une supériorité numérique via un binôme supplémentaire même lorsque le CoProg s'est réduit une première fois. La dernière recomposition fait par contre état d'une stricte égalité, motivée par la difficulté pour le GAL de se conformer à la prescription de l'AAC 2023-2027⁹⁵, compte-tenu de la difficulté à attirer, mobiliser et conserver les membres du collège privé. D'ailleurs, l'écart (arithmétique et géométrique) entre les nombres de membres des collèges publics et privé est significativement plus faible que la moyenne nationale bien qu'identique à la moyenne régionale⁹⁶.

Par contre, surtout après le remaniement du CoProg suite au 2^{ème} avenant à la Convention dû à l'inéligibilité du CAUE et de l'ATD relevée par l'AG, le nombre de sièges occupés dans le CoProg révèle une ouverture très restreinte de cette instance, peu propice à une démarche ascendante et participative ou à l'innovation. Son accès apparaît nettement plus fermé puisqu'il comporte bien moins de membres titulaires (15) par rapports aux moyennes nationale (21) et régionale (25)⁹⁷. De ce fait, le pouvoir de décision est très concentré et, dans une certaine mesure, centralisé à l'échelle locale puisque la composition des collèges public et privés est relativement calquée sur celles respectivement du comité syndical et de son CoDev.

Néanmoins, Le dispositif LEADER apparaît à certains égards comme un moyen d'accès aux fonds européens permettant de financer le Projet de territoire du SMBb puisque certains projets correspondant à la mise en œuvre de dispositifs génériques des politiques publiques locales. En effet, ces critères étaient, dans bon nombre de fiches-actions, très orientés (voir enquête documentaire sur le processus de sélection en annexe). D'une part, ceux-ci pouvaient être très discriminants à l'égard

⁹⁴Cf. BORDEL et al., 2019, *op. cit.*

⁹⁵Au moins 50% des membres ayant une vie délibérante dont au moins 50% sont issus du collège privé doivent être présents et participer aux délibérations du CoProg pour qu'elles soient valides. Or 39% des GAL déclarent rencontrer une difficulté à satisfaire cette double condition. Source : Etude sur la mesure 19 LEADER des programmes de développement rural régionaux 2014-2020, *op.cit.*, p.48

⁹⁶ *Ibid.*, p.46.

⁹⁷ *Ibid.*, p.45.

L'instrumentalisation possible de LEADER par la clôture stratégique du Comité de Programmation et la sélection fictive des projets

Tout projet dont la réalisation a déjà débuté ne peut être éligible à la programmation LEADER. Cette règle doit assurer que les projets qui seront retenus dans la programmation sont difficilement susceptibles d'être réalisés dans le cadre d'une politique publique conventionnelle. Cette règle concourt à ce que le programme LEADER produise une réelle valeur ajoutée en favorisant des projets qui n'auraient autrement pas pu voir le jour. Néanmoins, cette règle peut être contournée.

Un certain nombre d'élus ont une certaine expérience du programme LEADER et bénéficient donc possiblement d'une capacité d'anticipation qu'ils peuvent mettre politiquement à profit dans le cadre de leur GAL. Une bonne connaissance du dispositif peut leur permettre d'optimiser l'agenda de leur projets politiques en jouant sur les échéances et la circonscription budgétaire des opérations. Ils peuvent, en effet, décomposer certaines opérations d'un même projet et retarder leur programmation s'ils ont l'espoir de pouvoir les financer via le fonds alloué à leur GAL pour réaliser leur SLD (qu'ils contribuent à élaborer).

Dès lors la stratégie, notamment à travers le processus de sélection des projets, peut être conçu pour affecter les ressources financières du GAL à la réalisation de leurs projets politiques, au détriment potentiellement des projets privés. Cette instrumentalisation possible du dispositif est d'autant plus possible que les membres du collège public du futur GAL s'assurent, en amont, à travers le contrôle du processus de recrutement des membres du collège privé, que la gouvernance du GAL soit la plus favorable à leurs projets. Par conséquent, une ouverture restreinte aux acteurs privés et le choix d'un processus de cooptation pour le recrutement peut aller contre les principes fondamentaux de LEADER et nuire à l'efficacité présumée de la mise en œuvre de cette méthode.

des bénéficiaires, favorisant les porteurs de projet publics et, d'autre part, très ciblés, ne laissant que peu de place à l'initiative privée et à l'expression de sa capacité d'innovation.

De manière constante, il apparaît que pour certains types de projets, les critères d'éligibilité et de sélection des projets restreignent l'accès à des acteurs publics ou parapublics membres du CoProg. Quand ceux-ci ne sont désignés directement en tant que bénéficiaires, ou bien nommés à titre d'exemple, ces critères en raison de la définition spécifique des projets qu'ils établissent, ne permettent pas la sélection d'autres candidats possibles. Dans certains cas, lorsque la fiche ne présente pas de projets-types dans lesquels d'autres acteurs pourraient s'inscrire, la sélection apparaît parfois quelque peu fictive. Elle serait constitutive d'une stratégie appropriative de l'enveloppe budgétaire par « clôture » de son accès que contrôle le CoProg, permettant à ses membres d'en être les principaux bénéficiaires. Ce problème a d'ailleurs été repéré

puisque un avenant est entre autres revenu modifier les fiches-actions pour rendre éligibles systématiquement les associations de droit privé au titre de bénéficiaires.

Si cette stratégie était avérée, elle irait potentiellement à l'encontre d'une démarche se voulant fondamentalement partenariale et ascendante, puisque celle-ci requiert préalablement d'avoir une gouvernance inclusive et participative. Si cette sélectivité résulte de la sélectivité même du processus de recrutement des membres du CoProg qui ont la charge d'établir ces critères, alors la démarche du GAL serait non conforme aux fondamentaux du programme LEADER. L'on pourrait alors d'ailleurs imputer les éventuels échecs au non-respect de ceux-ci, en supposant que cela limite l'identification de certaines solutions et leur mise en œuvre. C'est pourquoi, le processus de sélection des membres du CoProg doit également être étudié de près. D'autres facteurs d'échec liés à l'institutionnalisation du GAL doivent être investigués.

Toutefois, il faut rappeler ici que la SLD, relève d'une responsabilité qui, loin d'échoir seulement au GAL, est partagée avec l'AG. En effet, durant la phase de conventionnement, cette dernière qui assure la gestion, participe directement à l'élaboration stratégique. Bien qu'elle ne dispose en principe d'aucun pouvoir d'initiative au-delà de qu'elle stipule dans son appel à candidature, ses réserves et suggestions doivent être suivies d'effet par le GAL pour espérer parvenir à un accord satisfaisant.

Or, de la constitution du CoProg jusqu'à la définition des critères de sélection et d'éligibilité en passant par le plan d'action, le GAL du Pays de la Bresse bourguignonne a été contraint ou, du moins incité, à plus de sélectivité par l'AG. Ainsi, il s'est avéré que les critères d'éligibilité ont été imposés par l'AG, puis votés en CoProg. En témoignent abondamment les échanges avec le Conseil Régional, comptes-rendus ou procès-verbaux du CoProg auxquels pouvaient d'ailleurs assister les représentants et agents de l'AG⁹⁸, faisant état d'un travail de définition de la grille de sélection qui s'est poursuivi jusqu'à leur validation par l'AG pour être adoptée par le CoProg en septembre 2016. Le GAL a dû notamment ajouter et préciser davantage ses critères pour permettre à l'AG de mieux identifier les bénéficiaires, les pièces justificatives, les types de projet, au profit d'une meilleure efficacité opérationnelle en limitant les cas de figure possibles.

Les facteurs conjoncturels

Malgré l'évidence au regard des actions programmées, la démarche LEADER ne semble pas avoir été considérée comme un dispositif contractuel supplémentaire de financement des politiques publiques locales permettant aux élus locaux d'accéder à la manne du FEADER néanmoins le respect artificiel de certains engagements.

Les défections de la part des représentants des secteurs privés et le *turn-over* important seraient davantage liés au coût de l'engagement personnel qu'à une hostilité à l'égard de leur participation. Le constat d'une éventuelle hostilité relèverait plutôt de l'exception si on se fie aux programmations précédentes pourtant institutionnellement moins favorables à l'initiative privée. Malgré le maintien de la mobilisation des acteurs du CoProg grâce à la délégation de la programmation territoire Cap Territoire, des facteurs exogènes à la gouvernance survenus au cours de cette programmation seraient à privilégier pour expliquer cette carence, comme :

- la prolongation de la programmation qui rend plus probable une défection
- les nombreux dysfonctionnements qui découragent la mobilisation
- le désengagement de représentants du secteur associatif à l'issue de leur mandat annualisé

S'agissant de faire émerger des projets innovants, que l'on peut identifier notamment à travers leur caractère expérimental de leur mise en œuvre, des facteurs conjoncturels peuvent expliquer les difficultés de leur émergence et les freins aux projets portés par des acteurs privés. Dans la mesure où les ressources budgétaires ont vocation à financer des biens et services publics, leur éligibilité aux fonds FEADER dans le cadre du programme LEADER représente évidemment une aubaine pour porter des projets nécessitant un soutien budgétaire. L'application de la démarche LEADER ne présenterait alors *a priori* aucune plus-value par rapport à d'autres fonds publics de développement rural.

Néanmoins, puisque ces subventions peuvent être attribuées à des projets portés par les acteurs privés, la donne s'en trouve changée. D'une part, la présence d'acteurs privés au sein du CoProg est un contre-poids au financement des projets politiques portés par les représentants des collectivités. D'autre part, les porteurs, quel que soit leur statut juridique, dès lors que leur activité peut être caractériser comme la fourniture d'un bien ou d'un service sur un marché, indépendamment de son mode de financement, sont assimilable à une entreprise, telle que définie et encadrée par le droit européen⁹⁹. Par conséquent, en dehors de la fourniture et de service public de nature administrative (qui est la raison constitutionnelle d'être des administrations publiques), la plupart des projets que peuvent porter des acteurs privés entrent dans cette catégorie.

⁹⁸ Ex : Procès-verbal du Comité de Programmation Leader du mercredi 11 mai 2016 : « [Mme N., responsable du pôle instruction FEADER] indique que les services de l'autorité de gestion ont analysé le document transmis par les services du GAL. Quelques critères sont à améliorer ou à repréciser pour éviter les problèmes en cas de contrôle, notamment les critères trop généraux, de valorisation collective ou partenariale. Une réunion sera organisée avec les services du GAL pour retravailler ces points. »

⁹⁹ Cette définition est issue de la jurisprudence [CJCE, 23 avril 1991, Klaus Höfner, C-41/90](#).

Toutes les actions du programme LEADER, par définition, peuvent bénéficier d'un régime d'exception ou du moins privilégié au regard des règles de la concurrence qui autrement entrave leur éventuelle aide financière par les acteurs publics locaux. En effet, les actions éligibles dans le cadre du programmes LEADER entrent dans le cadre d'un régime d'exemption sectoriel applicable aux secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales¹⁰⁰ et bénéficient également du régime d'aides *de minimis*. Via LEADER, ce droit dont peuvent bénéficier les acteurs locaux du développement rural, n'est pas tributaire de l'initiative de l'Etat qui souverain, se réserve cette possibilité. Un budget européen étant affecté, l'Etat a l'obligation d'en garantir l'effectivité. Ce faisant, il apparait pour les décideurs publics locaux des territoires ruraux, souvent sous-dotés, l'opportunité est grande de faire bénéficier les acteurs privés locaux de subventions publiques.

Cette opportunité spécifique au programme LEADER est donc considérable pour eux. Ils peuvent soutenir des projets privés relevant d'une activité économique qu'il serait bien plus difficile de soutenir dans la mesure l'affectation des fonds d'aide publique dont peuvent se doter les collectivités locales (qui ne sont pas autorisées à créer de nouvelles sources de recettes fiscales) à leur SDL sont conditionnés à l'atteinte d'objectifs nationaux et européens, pas nécessairement pertinents avec les besoins locaux. En effet, ces aides couvrent des dépenses spécifiques, leur régime impose des conditions de ressources et de gestion contraignantes, et sont souvent très sectoriels et portent sur des actions spécifiques préalablement identifiés.

Néanmoins, les projets publics sont plus susceptibles d'obtenir ces subventions car ils disposent d'emblée d'un financement public à travers leur possible autofinancement¹⁰¹. C'est là d'ailleurs une différence majeure. Puisque peu de projets relevant d'une activité économique peuvent bénéficier de subventions de la part des collectivités, les porteurs privés doivent potentiellement chercher ces aides auprès d'autres acteurs publics que ceux du GAL ou bien ces aides prendront d'autres formes qu'une subvention. Or, des facilités financières sous la forme de prêt à taux préférentiel ou d'avance remboursable, de participation au capital sont conditionnées d'une part à la rentabilité du projet et d'autre part à la capacité financière des bailleurs publics.

Par conséquent, même si LEADER peut intervenir dans le financement public de projets privés à hauteur de 80%, leurs potentiels porteurs ne disposant pas d'une bonne capacité d'auto-financement sont dès lors peu incités à se manifester, d'autant moins que les délais de paiement sont longs. Cela peut même être rédhibitoire. Or, ces délais ont été tout particulièrement long dans le cadre de cette programmation en raison des dysfonctionnements repéré au niveau national¹⁰² :

- de gestion provoqué par le transfert de l'autorité de gestion de l'Etat aux régions,
- institutionnels dus à la fusion des régions intervenue peu avant,
- fonctionnels survenus plus récemment à cause de la crise sanitaire due au Covid-19.

Si les membres du GAL ont anticipé ces difficultés et avertir en conséquence les porteurs privés alors le constat d'une moindre programmation de leurs projets s'explique.

S'il apparait que la conjoncture a catalysé des facteurs structurels d'échec, gardons-nous d'écarter d'autres pistes potentielles.

¹⁰⁰ Comme le prévoit le [Règlement \(UE\) n° 702/2014 de la Commission du 25 juin 2014](#) modifié et prolongé jusqu'au 31/12/2022 par le nouveau [règlement n° 2020/2008 du 8 décembre 2020](#).

¹⁰¹ Lors du programme LEADER+ (2000-2006), le financement privé permettait d'appeler le fonds européen finançant LEADER+ qui était alors le FEOGA. L'autonomisation de ses deux volets a donné naissance au FEAGA et au FEADER qui ne peut être alloué sans cofinancement public.

¹⁰² Sources : *Etude sur la mesure 19 LEADER des programmes de développement rural régionaux 2014-2020, op.cit.*, p.48 et LEADER France, *Rapport sur la mise en œuvre du programme LEADER*, avril 2019, *op.cit.*

Les facteurs socio-politiques

Puisque le GAL émane essentiellement d'un syndicat mixte fermé dont le pouvoir décisionnel est détenu par un comité syndical constitué exclusivement des représentants des collectivités territoriales membres, ce sont les membres du futur collège public qui ont procédé au recrutement et à la sélection des membres du comité privé. On peut donc se demander si compte-tenu de leur privilège, les élus ayant la mainmise sur la composition du comité privé en auraient tiré un avantage pour permettre d'orienter les fonds au bénéfice de leurs collectivités. Plusieurs configurations hypothétiques s'esquissent, suivant que le processus était conduit soit :

- sciemment pour s'assurer le contrôle du comité de programmation en recrutant des membres avec lesquels ils ont une relation de connivence ou d'allégeance
- involontairement à leur profit en raison de la proximité et la trajectoire sociologique des membres qui favoriserait la programmation des projets portés par les acteurs privés.

La première hypothèse peut être accréditée par l'existence de relations interpersonnelles fortes. Mais la logique même de LEADER suppose une capitalisation sociale qui procède par l'extension la jonction des réseaux d'acteur locaux et le renforcement des relations de confiance en leur sein. Seules les configurations des positions permettraient de vérifier l'indépendance des participations individuelles. Les votes et les propos tenus dans les débats qui précèdent les délibérations pourraient les révéler.

Or, conformément aux préconisations de la précédente évaluation (p.22), des procédures de scrutin garantissent l'anonymat au moment du vote. On ne peut donc pas le vérifier. Néanmoins, ces procédures sont là précisément pour garantir l'indépendance des décisions individuelles et prévenir le contrôle que peuvent exercer les uns sur les autres les membres du CoProg. Par conséquent, le GAL, dans sa conception se veut respectueux des fondamentaux. Par ailleurs, cette hypothèse est difficile à écarter même dans le cas où la seconde serait confirmée car dans ce cas, elle n'est pas vérifiable.

A défaut d'une explicitation du processus de sélection des membres, une analyse sociologique de la composition du comité privé peut nous apporter des indices permettant de confirmer ou infirmer ces hypothèses. A partir de toutes les données publiques à notre disposition¹⁰³, nous avons cherché à voir si les membres du comité privé avaient une propension à favoriser les projets portés par les acteurs publics, au détriment subséquent de ceux portés par des privés.

Le cadre institutionnel autorisait avant la loi NOTRé à ce que des personnes représentantes du secteur public peuvent se retrouver au sein du comité privé au titre qu'elles y représentent une structure privée dès lors qu'elles n'ont aucune fonction officielle au sein de la structure porteuse ou n'appartiennent évidemment pas au comité public. Malgré une interdiction, la difficulté de distinguer les représentants des secteurs public et privé à partir du statut juridique dont relève leur activité est réelle¹⁰⁴.

On peut donc raisonnablement considérer que les acteurs engagés dans des activités sociales économiques et culturelles ne représentent plutôt les intérêts du secteur privé que public que si :

- ces dernières découlent de l'initiative privée et demeurent relativement autonome des pouvoirs publics et ne sont donc pas qualifiables d'activités parapubliques ;

¹⁰³Les informations ont été largement glanées en naviguant sur des sites web institutionnels, de la presse locale, et de publicité professionnelle ou commerciale obligatoire.

¹⁰⁴ De surcroît, la nature parapublique, non juridiquement définie d'une activité ou la nature de l'activité politique dans une instance représentative, rend plus encore difficile de délimiter et donc de distinguer entre privé et public. La distinction juridique à partir de critères statutaires était déjà labile compte tenu des évolutions législatives, sans compter les critères matériels de requalification par le juge se dégageant au gré de la jurisprudence. Seule évidence : il existe une zone grise entre privé et public qui contient les activités parapubliques définies en tant qu'activités concourant directement au service public.

- ces acteurs ne sont pas par ailleurs investis dans les décisions publiques ou projets politiques, et ne sont pas représentant d'une CT ou d'un EPA au titre de leur mandat public ou politique même en dehors du territoire.

Ces critères sont évidemment cumulatifs. Le tableau recense les membres du collège privé du CoProg leur engagement et la nature de leur activité à l'aune de ces critères. En principe rien ne permet de distinguer le service fourni par un EPIC d'un opérateur privé. Nous avons poussé la distinction au-delà de critères strictement juridiques. Ce qui explique que malgré leur appartenance à un EPIC, une association ou une société de droit privé, nous pouvons nous interroger sur le droit de certains membres à siéger au collège privé.

On a pris soin d'expliquer les fondements de notre jugement pour justifier le ressort public des activités privées, autrement dit leur caractère parapublic puisque celui-ci ne répond à aucune définition juridique stricte. Le détail de cette enquête est publié en annexe dont nous avons ici exposé les résultats.

Au total, bien que leur part ait diminué consécutivement aux 3 reconfigurations, plus d'un tiers (10 sur 27 ont été dénombrées) des personnes ayant été membres du collège privé étaient issus du Conseil de développement du SMBb.

Bien qu'avalisée par la Direction l'aménagement du territoire (DAT) qui reçoit délégation de la Direction Europe et relations internationales (DERI) du Conseil régional, l'intégration au collège privé des membres de l'Office du tourisme, de la CAUE et de l'ATD a été remise en cause par la DERI¹⁰⁵ alors même qu'il s'agissait d'une recommandation de la DAT¹⁰⁶. Suivant un raisonnement juridique analogue au nôtre, la DERI estime, en effet, incompatible l'appartenance au collège privé avec l'exercice de certaines fonctions au sein d'organisations assimilables à des établissements publics en tant qu'« organismes qualifiés de droit public » (OQDP). L'AG ne précisant pas ses motivations pour apprécier si une organisation est ou n'est pas assimilable à un EP, certaines incompatibilités nous apparaissent pour des organisations similaires n'ont pas été constatées, de même que celles dues à l'exercices de certains mandats politiques locaux d'élus n'ayant aucune fonction officielle au sein de la structure porteuse (SMBb) ou au Conseil régional, autorité de gestion.

La composition du CoProg s'en est trouvée affectée au profit d'une plus grande légitimité représentative du collège privé d'après l'évolution de cet indice (voir tableau ci-après). Néanmoins, la fusion de 4 EPCI représentées au collège public en 2 EPCI a favorisé une restriction participative du GAL dont le nombre de membres a bien diminué passant d'un total de 34 à 26, soit une baisse de 23,5%. Les acteurs locaux ont visiblement souhaité maintenir une homologie structurelle entre le SMBb et le GAL, quitte à restreindre la participation aux membres du SMBb mais aussi faciliter l'obtention du double *quorum*.

Partant du postulat consubstantiel à l'approche LEADER que la représentativité du secteur privée est essentielle à l'efficacité et contribue à la valeur ajoutée de ce PDR, la définition et l'identification de ces acteurs est une clé de succès de la stratégie localement mise en œuvre par le GAL. On peut en déduire une hypothèse corolaire à ce postulat sur la disposition des acteurs : être (ou avoir été) engagé directement dans l'élaboration, le pilotage et la mise en œuvre de politiques publiques, même en dehors du territoire, favorise la conception de solutions publiques (création ou transformation des biens ou services publics), potentiellement au détriment du portage de projets privés. En effet, l'expérience passée et présente dans le secteur privé ou public se traduit (par un effet de cadrage cognitif et culturel) dans sa disposition à problématiser et résoudre des problèmes de développement

¹⁰⁵ En attestent les échanges épistolaires accessibles sur le site du SMBb depuis la page LEADER en un clic, avec les personnes concernées. URL : <https://www.pays-bresse-bourguignonne.com/wp-content/uploads/2016/01/ChangementsCPLADER2014-2020.pdf>

¹⁰⁶ compte-rendu de la réunion du futur CoProg du 9 septembre 2015.

local et donc à apporter une réponse innovante par rapport à celles mises en œuvre d'ordinaire par les acteurs publics.

Dès lors, les conditions formelles et procédurales de mise en œuvre du programme LEADER sur le territoire français apparaissent insuffisantes pour assurer le respect des fondamentaux dans son cadre institutionnel en vigueur. Il est donc opportun, de contrôler la conformité à la démarche en tenant compte de critères extra-juridiques, pour évaluer, en place de la légalité, la fidélité à ce fondement LEADER relativement à la trajectoire sociale des acteurs. Or, comme l'a révélé notre enquête, dont les résultats ont été restitués dans la partie consacrer à la pertinence de la composition du CoProg, la représentativité du secteur privé s'est avérée faible. Il s'agit là d'un potentiel facteur explicatif du manque d'innovation constatée dans la réalisation de la SLD.

L'analyse institutionnelle des causes de dysfonctionnement

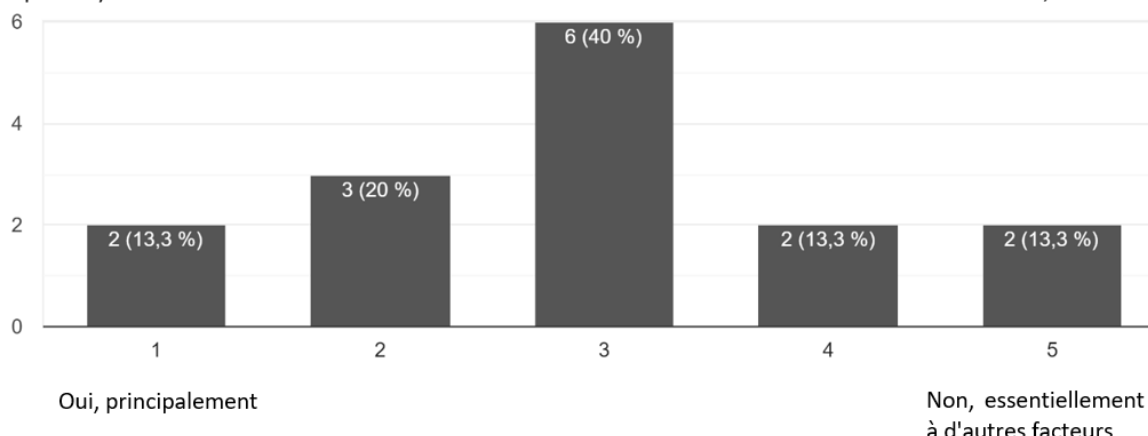
Comme en atteste l'orientation résolument publique de la SLD à travers les critères d'éligibilité et de sélection des projets ainsi que de l'allocation des moyens, le respect des fondamentaux du programme LEADER n'est pas pleinement conforme aux ambitions européenne et régionales bien que partagées par le GAL. La conception du programme n'est d'ailleurs n'est pas perçue comme dysfonctionnelle.

Imputeriez-vous d'éventuels dysfonctionnements à la conception même du dispositif LEADER ? En raison, par exemple, de ses contraintes opérationnelles, d'un encadrement insuffisant des acteurs (définition des rôles), ou n'offrant pas suffisamment de garanties quant au respect des principes fondamentaux de la méthode LEADER, etc.

Taux de réponse : 71%

(15 réponses)

IRA = 2,93

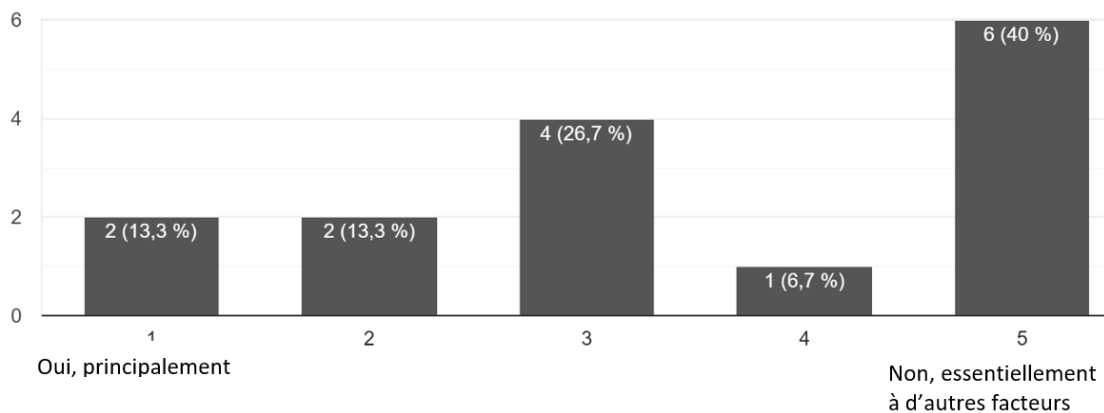


Il ressort que le faible degré d'indépendance entre le Conseil de développement du Pays de la Bresse bourguignonne et le comité de programmation s'impose comme une variable explicative plausible du déficit de programmation de projets « privés » et du manque subséquent d'innovation. Elle est cependant insuffisante compte-tenu des efforts d'ingénierie déployés au sein du SMBb pour favoriser la participation effective des acteurs privés au sein du CoProg.

Si vous avez rencontré d'éventuels dysfonctionnements, les imputeriez-vous à la conjoncture ? En raison, par exemple, de l'entrée en vigueur de nouvelles dispositions légales ou réglementaires, de la crise sanitaire, d'élections, etc.

Taux de réponse : 71% (15 réponses)

IRA = 3,46



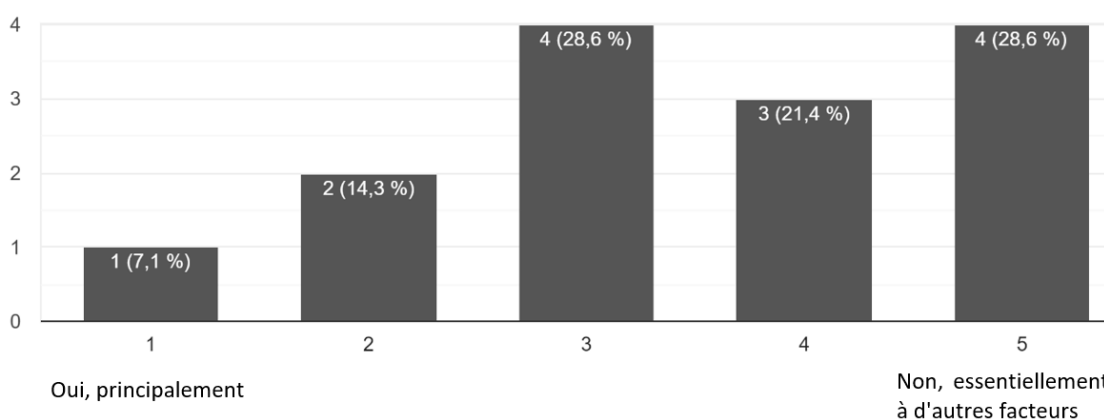
Les facteurs conjoncturels ne peuvent non plus expliquer à eux seuls ce constat puisque dès le départ, on constate une faible représentativité du secteur privé au sein du collège privé (notamment imputable au respect des recommandations initiales des services de l'AG) dont la composition a d'ailleurs dû être revue. La conjonction de la fusion d'EPCI membres du collège public avec l'incompatibilité fonctionnelle d'appartenance au collège privé relevée par l'AG ont abaissé l'ouverture et la participation du GAL.

D'autres facteurs conjoncturels viennent renforcer les effets négatifs de facteurs structurels à l'instar de l'instauration par la Commission européenne d'une exigence d'un cofinancement public (en plus des effets contraignant pour le fonctionnement dus à celle du double quorum). Ceux-ci ont contribué à affaiblir l'intérêt des acteurs privés à participer au GAL.

Imputeriez-vous d'éventuels dysfonctionnements à des facteurs sociaux ? En raison, par exemple, d'une difficulté d'initiative ou de mobilisation des acteurs du territoire, etc.

Taux de réponse : 66% (14 réponses)

IRA = 3,5

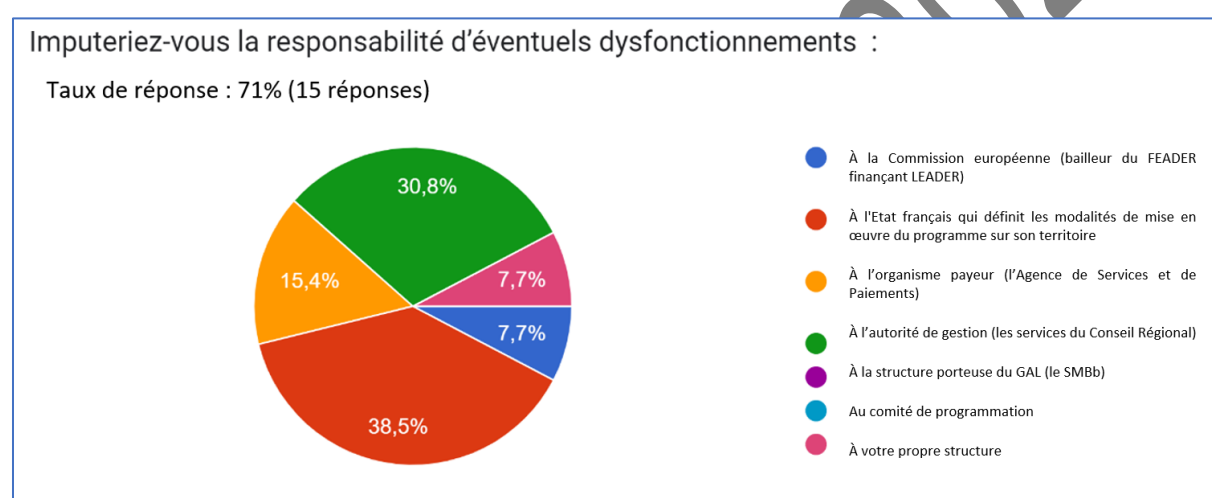


La volonté des acteurs publics locaux de simplifier la gouvernance des politiques de développement local pour assurer la mobilisation des acteurs locaux, révèle cependant une adhésion pleine à la démarche DLAL, loin d'être appliquée de manière cosmétique comme le suggère le recours constaté

au FEADER pour financer des politiques paradigmatiques de l'intervention publique locale, s'inscrivant dans le projet de territoire du SMBb.

En outre, certaines des politiques publiques inscrites dans les fiches-actions étaient prescrites en tant qu'axes de travail pour satisfaire l'objectif de transition énergétique qui est l'une des deux priorités dominantes imposées par la région¹⁰⁷ au cœur de son agenda politique.

Le positionnement de l'Etat dans un premier temps, interdisant le cofinancement privé pour appeler des subventions FEADER, puis, dans sa configuration plus décentralisée à travers le Conseil régional en tant qu'autorité de gestion à la suite d'un transfert de compétence, a contribué à marginaliser la participation du secteur privé dans l'élaboration et la mise en œuvre de la SDL du GAL. Or celle-ci est au fondement de la démarche DLAL à travers plusieurs principes : ascendance, partenariat privé-public, innovation.



En France, l'autorité de gestion régionale du FEADER est par ailleurs partie d'autres conventions avec les territoires de projets institutionnalisés par des organismes publics dont les caractéristiques les prédisposent à être les structures porteuses des GAL, à l'instar du SMBb. Cette prédisposition a pu d'ailleurs initialement encourager des collectivités à s'intégrer dans des structures de coopération locales éligibles et adaptées à la démarche LEADER. Se faisant, le programme LEADER a donc favorisé la structuration institutionnelle infrarégionale en territoires de projets et même la contractualisation régionale des politiques publiques locales¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Voir extrait du registre des délibérations du SMBb concernant la séance du 15 septembre 2014 : <file:///W:/LEADER%202014-2020/D%C3%A9lib%C3%A9rations/delib%2015092014%20Choix%20dominante%20LEADER.pdf>

¹⁰⁸ Pascal Chevalier, « L'approche LEADER et le développement local en France », Maria Halamska, Marie-Claude Maurel, 2010, *Les acteurs locaux à l'épreuve du modèle européen LEADER : France, Hongrie, Pologne*, Centre français de recherche en sciences sociales (CEFRES), pp.53-70 et Marielle Berriet-Sollicet et Aurélie Trouvé, « Développement des territoires de projet. Quels enjeux pour les politiques rurales ? », *Économie rurale*, 335, mai-juin 2013, mis en ligne le 15 mai 2015. URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/3959> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/economierurale.3959>

« Le souci du gouvernement français était de rechercher la plus grande synergie possible entre les contrats de projet État-Région et le second pilier de la politique agricole commune qui porte désormais le développement rural. Il a souhaité à ce titre une articulation étroite entre les territoires de projets et l'initiative communautaire LEADER, celle-ci se situant en amont, au stade de l'expérimentation permettant d'enrichir les dispositifs de droit commun de soutien aux projets de territoire. À travers ce nouveau maillage du territoire national en pays – c'est-à-dire des territoires caractérisés par une cohésion géographique, culturelle ou sociale, cadres d'action collective qui fédèrent autour d'un projet commun de développement, niveau privilégié de partenariats et de contractualisation qui facilite la coordination des initiatives des collectivités, de l'État et de l'Europe en faveur du développement local - le gouvernement français a souhaité disposer de bassins de développement stables spécialement consacrés au soutien des initiatives en faveur du développement local. Les fortes similitudes de méthodes (démarche ascendante, approche intégrée, partenariat...) et d'objectifs (projet commun de territoire) qui caractérisent la politique française en faveur des pays et l'initiative communautaire LEADER, ont nécessité, dans un souci de cohérence et de lisibilité, la meilleure articulation possible entre les deux démarches afin qu'elles soient complémentaires et ne produisent pas d'effets contradictoires. Les périmètres et les organisations support retenus pour la mise en place des pays et/ou des Parcs naturels régionaux et/ou à défaut des territoires organisés à travers des procédures contractuelles régionales et de LEADER ont donc dû (en théorie) être cohérents afin d'éviter la constitution d'organisations territoriales concurrentes régissant, pour tout ou partie, le même territoire. L'organisation de cette complémentarité doit permettre d'une part de faciliter la mobilisation des contreparties financières nationales dans le cadre des contrats territoriaux et d'autre part de veiller à maintenir la spécificité de LEADER au regard des politiques de droit commun en sélectionnant des projets marqués par une réelle originalité. LEADER doit en effet concourir à faire émerger et expérimenter de nouvelles approches de développement intégrées et durables qui doivent influencer, compléter et/ou renforcer la politique de développement rural dans l'Union européenne.»

Chevalier, 2010, p. 66-67

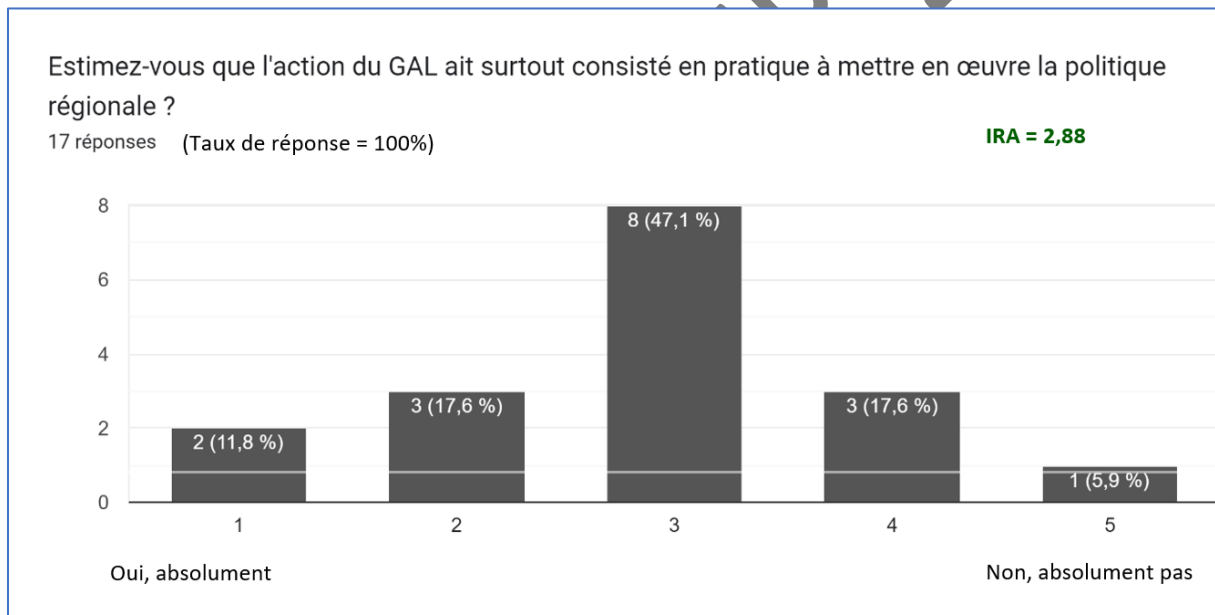
Dans le contexte d'une contractualisation croissante des politiques régionales avec ces territoires, l'institutionnalisation des GAL se caractérise par une intégration très forte de mise en œuvre déléguée des compétences des collectivités territoriales. Ce faisant, la mise en œuvre du programme LEADER dans le contexte français a pour effet en retour d'intégrer institutionnellement les GAL aux instances publiques de coopération locale.

Le CoProg, en tant qu'organe décisionnel du GAL, devient une instance décisionnelle participative ouverte aux acteurs privés qui s'ajoute à celle de sa structure porteuse, formant une seconde chambre dont la compétence LEADER prédispose à assumer d'autres politiques contractuelles territorialisées. Cela d'autant plus que le Conseil régional encourage dans ses conventions avec les territoires à adopter une organisation analogue à celle des GAL. L'inventivité institutionnelle dont a fait œuvre le SMBb apparaît, à cet égard, relativisée car prévisible mais elle est vouée à se répandre. Il n'est donc pas exagéré de parler à propos d'une innovation institutionnelle.

Cette intégration s'opère à double sens dans la mesure où l'institutionnalisation législative de la coopération intercommunale et la dynamique contractuelle renforce la mutualisation des compétences communales et régionales de développement local au niveau des EPCI ou de leurs groupements par une délégation bilatérale. Fort de cette position, le Conseil régional peut articuler la mise à en œuvre de ses programmes régionaux et européens, dont il a la gestion, de manière cohérente. Cela se traduit notamment par une conception de conditionnalité des mécanismes de mise en œuvre par les GAL du programme LEADER guidée par la recherche d'une complémentarité avec les autres dispositifs régionaux. Des disparités régionales dans la définition par l'AGR des périmètres territoriaux des GAL. Dans son rapport publié en juillet 2022 LEADER France relatait : « une tendance dans certaines régions à calquer le périmètre des GAL au périmètre de contractualisation régionale ».

Cette position l'incline cependant à adopter une perspective téléologique consistant à adapter l'ensemble des processus stratégiques du GAL de sorte à produire un panel restreint d'actions prévisibles. Ce que l'AG dénomme et appelle ainsi à réaliser « un plan d'action resserré » justifie une certaine ingérence dans la stratégie du GAL. Cette exigence vise pour la Région à atteindre ses propres objectifs, au prix cependant d'une atteinte au principe fondamental d'une approche ascendante en restreignant l'initiative du GAL. En effet, en plus de la conformité aux schémas régionaux, le Conseil régional contraint les GAL à décliner les objectifs et axes opérationnels de ses politiques régionales dans leur SLD. Les GAL doivent contribuer à mettre en œuvre la politique régionale à travers leur SLD de la manière la plus adaptée à leur contexte local. Cette configuration institutionnelle implique plusieurs risques pour la mise en œuvre de la démarche DLAL.

Elle n'est pas contradictoire avec l'exercice du contrôle descendant le cas échéant d'une autorité de gestion lorsqu'elle se situe à un échelon supérieur. Néanmoins si une autorité exerce un niveau de contrôle excessif sur les orientations du GAL au détriment de sa capacité d'initiative, cela remet en cause l'effectivité même de ce principe d'organisation et de fonctionnement de la gouvernance. Une démarche ascendante suppose, en effet, une hétéronomie minimale au niveau local. Nous avons tenté d'évaluer cette hétéronomie en demandant aux acteurs locaux s'ils avaient le sentiment que leur action avait consisté à appliquer la politique régionale, compte-tenu que l'autorité de gestion est assurée par le Conseil régional.



Les acteurs estiment que ce n'était plutôt pas le cas mais il a une majorité forte se dégage à l'égard d'une position ambivalente.

Tout d'abord, nous l'avons souligné précédemment, le processus d'institutionnalisation national engendre une restriction du pouvoir d'initiative des acteurs locaux et plus encore pour les acteurs privés dont l'initiative se trouve réduite à la part congrue que le mode de gestion, s'il ne les a pas découragé, dédaigne leur accorder. Cela se vérifie déjà, une identification du GAL à sa structure porteuse dont l'instance délibérative ouverte aux acteurs privés interroge ceux-ci quant à la place qui leur est réservée dans la mesure où ils sont cooptés par les élus locaux. Cette place peut leur apparaître ouverte davantage par obligation que par intérêt, perçue comme moins légitime que celle des élus qui occupent le collège public puisqu'ils doivent leur sélection à une procédure relativement informelle essentiellement menée par ces derniers.

Une forme de domination symbolique se manifeste dans le témoignage de certains membres du collège privés lorsque, interrogés à propos de leurs motivations pour participer au CoProg, ils décrivent

l'accès qui leur est offert à cette position comme la reconnaissance leur engagement militant ou associatif. Cet exemple montre l'asymétrie de pouvoir symbolique qui existe entre les deux collèges. D'un côté, accédant de droit au collège public, les membres du collège public, ayant pour eux la légitimité institutionnelle produite par les élections, perçoivent leur participation à LEADER comme un devoir résultant de leur mandat. De l'autre, n'accédant au collège privé que sur invitation des membres publics, la légitimation des membres privés passe par la poursuite de leur engagement bénévole sanctionné par les élus. Il s'agit pour eux d'une opportunité supplémentaire mais néanmoins rare de contribuer davantage au développement local sans devoir en passer par un scrutin politique comme cela a pu être affirmé par certains membres du collège privé lors du séminaire d'évaluation.

Dès lors on peut se demander si, au-delà de l'éthique de responsabilité caractéristique selon Max Weber du personnel politique, l'engagement ne serait pas intrinsèquement motivé par la rétribution symbolique que représente l'accès même à cette position statutaire. Il s'agit aussi pour un citoyen non élu d'une opportunité de capitalisation du pouvoir symbolique dans le champ politique local par conversion du capital militant. Dans cette configuration, relativement classique pour l'étude des trajectoires politiques au prisme de la théorie sociologique (bourdieusienne notamment) des champs, le recrutement instaure devoir et redevabilité et potentiellement loyauté envers les élus les ayant cooptés. On peut considérer que le contexte français de mise en œuvre du programme LEADER favorise l'institution d'un rapport de pouvoir au niveau local qui s'instaure sous la forme d'une hiérarchie implicite dans laquelle, les membres du collège public auraient l'ascendant sur ceux du privé.

Ensuite, une identification de LEADER à un outil de financement public contractuel à disposition des élus locaux ayant accès aux instances de décisions les plus élevées du territoire du GAL. A terme l'institutionnalisation des GAL en France pourrait conduire à ce que les GAL ne soient plus identifiés en tant que tels, se confondant avec les structures porteuses des projets de territoire comme souvent le sont les établissements publics de coopération locale ou intercommunale qui optent pour la compétence de développement territorial. La transposition dans la pratique du GAL d'une représentation du rôle et des règles calquées sur le modèle des structures publiques porteuses des territoires de projet induirait alors le risque pour le GAL de fonctionner comme un simple guichet local de subvention des politiques contractuelles à destination des porteurs de projet locaux.

Par ailleurs d'autres programmes contractuels de développement régionalisés, les contrats de territoire, tendent à reprendre le fonctionnement de LEADER cependant de manière moins contraignante pour les porteurs de projet. Dès lors, on peut se demander dans quelle mesure, en raison de son institutionnalisation particulière dans le contexte national français, la démarche DLAL peut-elle créer de la valeur ajoutée par rapport à d'autres programmes régionalisés de développement ? Il y a là un paradoxe, dans la mesure où LEADER a participé à l'institutionnalisation des territoires de projet et inspiré des politiques régionales conçues de manière analogues en raison de la valeur ajoutée que sa méthode est censée produire.

Ce constat était déjà valable auparavant et n'est pas propre à la France même si le pays a fait figure de mauvais élève durant cette programmation, due à la conjonction inopportune de changements institutionnels. Il semblerait que le processus même d'institutionnalisation du dispositif soit en cause,

« Exception faite de quelques pays, d'une programmation à l'autre, la situation d'ensemble est devenue globalement plus floue et plus compliquée. Le faible nombre de projets associé au développement local et l'absence de relais politiques forts lui ont fait perdre son caractère exemplaire et didactique au regard d'autres programmes plus classiques de développement territorial mis en place par les Etats. Les opportunités pour les groupes locaux ou pour les porteurs de projet se sont réduites. Les critères nationaux d'éligibilité des initiatives ont privilégié plus amplement la compétitivité économique. Les contraintes financières plus strictes semblent disproportionnées par rapport à l'investissement des porteurs de projets et des sommes engagées. Bien évidemment, quelques Etats ou régions se sont appropriées plus que d'autres la démarche LEADER en lançant leurs propres programmes nationaux (Proder au Portugal et en Espagne, LEADER CZ en République tchèque, POMO en Finlande etc.). Mais même dans ces cas, au bout d'un certain nombre d'années, une certaine lassitude s'est manifestée. Elle s'est traduite par un affaiblissement des initiatives [...]. Seuls des pays comme l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, la Finlande et la République tchèque, où les contraintes réglementaires restent les moins fortes, atteignent près de 30% en paiement. Ailleurs, surtout en Europe centrale (Hongrie, Slovaquie, Roumanie), en France et en Italie, l'exécution financière en matière de paiement, entravée par une réglementation plus contraignante, était encore très faible au mois mai 2011. Globalement, dans ces pays, les opérateurs de transfert (autrement dit l'Etat), ayant complexifié les procédures, semblent avoir privilégié la gestion (en renforçant la réglementation) au détriment de l'innovation. La preuve est que la sélection des projets, théoriquement organisée autour de critères de qualité du programme et du partenariat, a mal fonctionné : tous les projets déposés ont été retenus. Ces opérateurs de transfert, sont également très souvent responsables du manque de transparence dans les procédures mais surtout à l'origine d'une relative lenteur dans les processus d'évaluation et de sélection des GAL comme dans le financement des stratégies proposées par ces derniers. »
Chevalier, 2012, p.18

indépendamment du contexte national comme cela a pu être observé par des chercheurs durant la programmation 2007-2014. Le phénomène semble européen. Cela s'expliquerait du fait que ce processus soit propre à la gestion des fonds européens, gagné par des considérations gestionnaires qui, privilégiant la sécurisation juridique et financière, alourdissent les procédures, complexifient le dispositif – une tendance propre à « l'européanisation des politiques publiques » (cf. C. Radaelli, S. Saurugger, Y. Surrel, B. Pallier)..

Ce phénomène est corroboré par le sentiment de disqualification dont font part également les membres du collège public (et pas seulement ceux du collège privé) pour instituer le GAL, utiliser les différents instruments permettant de concevoir et réaliser la SLD.

Cela ressort clairement de l'entretien collectif avec les membres du Comité de programmation mené dans le cadre de notre enquête qualitative. Ils déclarent avoir modestement pris part à l'élaboration de la stratégie car ils ne s'estiment pas suffisamment compétents et qualifiés pour travailler par eux-mêmes à la définition de la SLD, à décliner ses objectifs stratégiques en objectifs opérationnels, rédiger les FA et les grilles de sélection. Ce travail a été essentiellement réalisé par l'équipe technique. Aussi considèrent-ils que leur participation active a été limitée par le rétrécissement des marges de manœuvre (de programme en programme) dû aux restrictions du cadre réglementaire qui régule plus fortement leur initiative. Ils estiment avoir peu contribué aux orientations stratégiques de la SLD mais qu'il y a eu toutefois du débat. Leur participation, de leur propre aveu, a consisté à choisir entre différentes alternatives fortement prédéfinies, valider les propositions de l'équipe technique du GAL et les modifier à la marge. L'animation a consisté à essayer de sonder activement les membres du CoProg des pistes susceptibles d'emporter l'adhésion générale en les informant de ce qui est envisageable compte-tenu des dispositifs existants ou à venir, des tendances et orientations stratégiques des acteurs intervenant sur le territoire (UE, Etat, CT, EPCI) dont il faut tenir compte, les avertir de la pertinence et de la cohérence des types d'opérations par rapport au contexte institutionnel et le diagnostic du

territoire. Les participants ont salué l'aide « stimulante » apportée par l'équipe technique dans ce travail de conception stratégique.

Le rôle prépondérant des techniciens dans l'élaboration de la SLD perçu comme absolument nécessaire par les membres du CoProg dont le rôle se trouve, de leur propre aveu, congru à sa validation, signale un transfert de la compétence stratégique. Malgré toute l'importance qu'ils accordent aux principes fondamentaux de gouvernance de la démarche LEADER (de type ordre ouvert), leur témoignage accrédite l'hypothèse d'une délégation involontaire de leur compétence stratégique sous l'effet de la technicité croissante pour mettre en œuvre le programme qui exige une forte compétence technique, notamment gestionnaire, voire une certaine expertise.

Cette complexité appelant autant d'engagement que de compétence est la raison invoquée par les membres du CoProg pour justifier les limites au caractère participatif, inclusif devant assurer le caractère ascendant de la démarche. Tous sont unanimes pour considérer qu'il n'est pas opportun d'inviter davantage les acteurs du territoire, même porteurs de projets LEADER à rejoindre les instances de gouvernance du GAL même si dans l'absolu ils auraient apprécié être rejoints par d'autres acteurs et instituer d'autres comités pour élargir au maximum la participation.

Tous ces éléments contribuent à la domination des acteurs publics – élus mais aussi, peut-être encore davantage, les agents de l'administration publique en charge de mettre en œuvre ces programmes - dans la gouvernance du dispositif LEADER. Ils sont susceptibles d'inhiber l'initiative privée/citoyenne, mettant à mal le principe, sans doute, le plus fondamental de LEADER, à savoir : son caractère participatif, inclusif propre à une démarche ascendante. Des lors on peut se demander dans quelle mesure l'appropriation inégale du dispositif pourrait inciter à une gestion d'autant plus technocratique que l'autorité de gestion assume une position forte dans la gouvernance multiniveau des programmes de développement territorial.

Conclusion QE n°4

L'évaluation qualitative des mécanismes de mise en œuvre de la SLD, notamment eu égard au respect des fondamentaux de l'approche LEADER de DLDL a permis de mettre en évidence les facteurs de réussite et d'échec de la mise en œuvre de la SLD et de préconiser un certain nombre de mesures susceptibles d'améliorer le déroulement des programmations suivantes.

- **QE n°4.1 : Dans quelle mesure la mise en œuvre du programme LEADER est-elle conforme à l'approche de DLAL ? (Évaluation de l'application des principes méthodologiques et des fondamentaux du programme LEADER dans l'organisation et le fonctionnement du GAL)**

L'innovation a constitué un point privilégié d'entrer pour interroger de manière didactique la qualité des mécanismes et l'effectivité de l'application de la méthode LEADER. Hormis le projet de « mise en place d'une traction animale » se distinguant par son originalité, la programmation n'a pas été marquée par le caractère innovant des projets soutenus. Elle le fut plutôt par l'absence de sélection et donc de programmation de projets privés à l'exception de celui de production de « plaquettes bocagères » porté par la coopérative Bourgogne du Sud. Cela nous a donc amené à nous interroger d'une part sur les procédures de sélection et d'autre part sur la représentativité du secteur privé au sein du comité de programmation. Par extension cela nous en sommes venus à questionner la qualité des instances de gouvernance eu égard aux principes fondamentaux de démarche partenariale et ascendante. Il s'est avéré que le centralisme du CoProg favorise l'efficacité au détriment d'une gouvernance plus inclusive, diverse et participative. Ce choix semble cependant répondre à un impératif d'efficacité qui se justifie compte-tenu de la difficulté perçue par les acteurs locaux pour impliquer et mobiliser durablement de nouveaux acteurs dans un contexte de programmation extrêmement difficile. Face à cette conjoncture, le turn-over sur le poste de chargé de mission a pu constituer un obstacle dans l'organisation d'activités qui auraient contré cette tendance. D'où une participation active limitée en dehors des activités de programmation, une diversité des intérêts sectoriels limitée dans leur représentation au sein des instances du GAL. Malgré une communication transparente, la présélection par l'équipe technique insuffisamment formalisée ne permet pas d'étayer l'hypothèse vraisemblable selon laquelle les risques financiers auxquels exposait la participation à cette programmation inclinait à une forte prévention auprès des acteurs privés, les délais de paiement (plus de 5 ans en moyenne) étant insoutenables sans une trésorerie conséquente. En réalité, des projets portés par des associations, avaient été sélectionnés mais l'absence d'outils commun de suivi des projets ne nous permettait pas de nous apercevoir qu'ils l'avaient bien été avant d'être rebasculés sur fonds propres de la Région. Enfin, nous avons vu que le GAL, faisant preuve d'innovation en matière de gouvernance, démontrait une volonté ferme d'accroître la participation privée. Enfin le caractère discriminant de certaines conditions d'éligibilité à l'égard des porteurs privés n'est pas du fait du GAL puisqu'elles ont été imposées par l'AG.

- **QE n°4.2 : Quels sont les facteurs de réussite et d'échec exogènes au GAL ayant impacté la programmation ?**

De l'évaluation des mécanismes de mise en œuvre et de la valeur ajoutée nous pouvons inférer des facteurs ayant joué sur la réussite de la réalisation de la stratégie par le GAL. Tout d'abord, il convient de commencer par énumérer les d'échec endogènes au GAL pour mieux en nuancer ensuite la causalité au regard d'autres facteurs catégorisés comme exogènes mais qui ne sont en réalité pas sans relation. Pour un évaluateur, le manque d'activités d'évaluation intermédiaire et de suivi de la SLD s'impose d'emblée comme l'élément le plus saillant. Ensuite, en qualité de chargé de mission, participant aux activités d'ingénierie et d'animation du GAL, les lacunes de l'animation pour remédier ces carences s'imposent rapidement à la suite. Enfin pour celui qui démissionne tout juste un an après sa prise de poste, le turn-over comme facteur primordial s'impose comme un ultime problème et peut être la cause commune aux maux précédents. En effet, le suivi, l'évaluation, l'animation sont plus que nécessaires que jamais

pour mener à bien ce programme qui a fortement pâti d'une conjonction de facteurs exogènes. D'aucuns estimerait que parler de dysfonctionnement dans la gestion du programme serait un euphémisme tant le transfert de la compétence des fonds européens a retardé l'opérationnalité de l'instruction des dossiers de subvention en Bourgogne, un problème par ailleurs accru par la fusion quasi-concomitante de cette Région avec la Franche-Comté. Les critiques à propos de la rigidité réglementaire, la lenteur, le fonctionnement bureaucratique contribuaient déjà à une mauvaise réputation du programme qui en limitait la participation. La complexification technique rend son appropriation difficile par les acteurs locaux, induisant un retrait propice à la tentation d'une mise en œuvre technocratique à contresens d'une démarche ascendante qui suppose participation inclusive et active, favorisant l'initiative citoyenne. La conjoncture, indépendamment de la crise sanitaire, a nourri encore davantage ces critiques rappelées systématiquement lors des réunions/événements régionaux auquel a assisté l'évaluateur. La crise sanitaire a évidemment impacté le circuit de gestion, la programmation, et la mise en œuvre opérationnelle. Elle a aussi pu mettre en lumière une insuffisance d'équipement informatique ne serait-ce que pour poursuivre les activités du GAL à distance (ex : absence de système de signature et de vote électronique, écosystème de collaboration en ligne) limitant la réactivité en temps de crise sanitaire. L'intérêt d'une mise à niveau du système informatique pour assurer la collecte, le traitement et la modélisation des données de suivi et d'évaluation de manière intégrée a surtout été mise à jour à travers les difficultés posées par la nécessité de ressaisir manuellement toutes ces données. Ces opérations étaient très limitées via le logiciel OSIRIS, inadapté au suivi stratégique et à l'évaluation.

Face à ces dysfonctionnements, l'autorité de gestion a pris des mesures qui ont permis au GAL de poursuivre la mise en œuvre de sa SLD. Un système de financement alternatif a permis de débloquer la programmation des projets LEADER via un fonds de substitution, ayant eu pour effet in fine d'augmenter la dotation financière du GAL. Signe indéniable de succès malgré une conjoncture défavorable, le GAL s'est vu attribué des enveloppes supplémentaires réservées aux GAL les plus « performants » qui sont parvenus à consommer rapidement leur enveloppe LEADER. Le GAL du Pays de la Bresse bourguignonne a affiché à cet égard une performance excellente comparativement à celle d'autres GA - ce que corrobore ses indices synthétiques de performance opérationnelle. Aussi un certain nombre de mesures mises en place par l'AG en fin de programmation comme la révision du calendrier de dates limites pour certaines actions salutaires pour les GAL. Le GAL du Pays de la Bresse bourguignonne n'en aurait sans doute jamais bénéficié sans l'action collective, menée au sein du réseau régional BFC des GAL par les plus engagés d'entre eux dans la défense des intérêts des GAL, pour alerter l'AG de certains problèmes et proposer des pistes de résolution. Enfin, il faut rendre compte des facteurs de réussite endogènes au GAL, notamment la performance institutionnelle qu'elle doit à la stabilité et à la concorde qui règne dans la gouvernance locale, à un leadership favorisant le consensus et qui veille à l'efficacité de l'administration de la structure porteuse qui pourvoit l'ingénierie précieuse du GAL. Les compétences de l'équipe technique est unanimement saluée par les membres du GAL sa forte capacité d'anticipation, son expertise du territoire, son fonctionnement fluide et efficace qu'elle doit à l'accumulation d'un capital humain engrangé sous l'effet d'une longue collaboration ancienne de ses agents dans la mise en œuvre du programme. Sans ce personnel expérimenté, la programmation n'aurait très probablement pas été aussi performante.

- **QE n°4.3 : Quelles sont les pistes d'amélioration préconisables pour élaborer et mettre en œuvre la SLD pour les programmes suivants ?**

Du présent rapport, nous pouvons tenter de rassembler ici toutes les pistes d'amélioration soulevé dans chacune des parties précédentes.

- ❖ Ainsi, pour améliorer le suivi et l'évaluations des programmations ultérieures, nous préconisons :
 - D'appliquer et renseigner les grilles de sélection pour les projets s'inscrivant dans la SLD par le GAL subventionné par d'autres fonds que le FEADER.
 - De renseigner dans un tableau de suivi et d'évaluation le montant maximal des subventions attribuable par le GAL de chaque fonds pour chacun des projets.
 - D'intégrer une valeur cible d'efficacité, impliquant au préalable que le CoProg définisse une fourchette moyenne de taux de subvention par projet ou type d'opération.
 - De proposer des critères de notation dans les grilles de sélection pondérant au mieux l'utilité contributive des projets à la SDL.
- ❖ Pour améliorer la gouvernance du GAL, nous préconisons :
 - De formaliser la présélection pour conserver la trace des projets non sélectionnés en renseignant *a minima* leur grilles de sélection pour les besoins de l'évaluation. Cela garantirait une plus grande transparence de la procédure, utile au contrôle de conformité des mécanismes de mise en œuvre de la démarche LEADER.
 - De veiller à inclure au maximum les porteurs de projet privés en assurant dans les critères d'éligibilité et de sélection *a minima* la parité à travers le nombre d'actions pour lesquels ils sont éligibles en tant que bénéficiaires mais aussi du nombre de catégories de bénéficiaires privé par rapport aux publiques.
 - De créer des comités de travail thématiques au sein du GAL permettant d'identifier et de coopter des acteurs intéressés par un même sujet, afin d'accroître les opportunités de coopération sur le territoire.
 - Informer systématiquement les porteurs de projets de la possibilité de participer aux activités stratégiques du GAL, notamment via d'autres comités potentiels
- ❖ Pour améliorer la performance stratégique du GAL, nous préconisons :
 - De présenter à chaque réunion de CoProg l'état des indicateurs pour inciter ses membres à adopter une sélection la plus en phase avec la SDL.
 - Accroître la participation active du GAL au sein du réseau régional
 - Optimiser l'écosystème informatique de suivi et d'évaluation Une mise à niveau est à opérer par le GAL de concert avec l'autorité de gestion, pour faciliter l'extraction via l'outil informatique de suivi et de gestion.
 - Anticiper les risques liés au renouvellement de poste car personnel devenu indispensable
- ❖ Pour améliorer la performance stratégique du GAL, nous préconisons :
 - D'appliquer les mêmes procédures de sélection des projets hors programme LEADER pour l'attribution d'autres subventions. Ceci permettrait un suivi et une évaluation plus exhaustive des objectifs poursuivis au profit d'une meilleure efficacité pour réaliser la SLD

Bibliographie

European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, Evaluation support study of the costs and benefits of the implementation of LEADER – Final report, Publications Office of the European Union, 2023, <https://data.europa.eu/doi/10.2762/995751>

European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, The impact of leader on balanced territorial development, Publications Office of the European Union, 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2762/253318>

CALLOIS, Jean-Marc et MOQUAY, Patrick. La territorialisation des politiques de développement rural : acquis des expériences antérieures et perspectives. Sciences Eaux & Territoires, 2006, no Spécial Ingénieries-EAT-23, p. 155-163.

Marielle BERRIET-SOLLIEC et Aurélie TROUVE, « Développement des territoires de projet. Quels enjeux pour les politiques rurales ? », *Économie rurale*, 335, mai-juin 2013, mis en ligne le 15 mai 2015. URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/3959> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/economierurale.3959>

DOUILLET Anne-Cécile, « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue française de science politique*, 2003/4 (Vol. 53), p. 583-606. DOI : 10.3917/rfsp.534.0583. URL : <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2003-4-page-583.htm>

PALIER Bruno, SUREL Yves, *L'Europe en action*, Paris, L'Harmattan, 2006.

RADAELLI Claude, "The Domestic Impact of European Union Public Policy: Notes on Concepts, Methods and the Challenge of Empirical Research", *Politique européenne*, n° 5, 2001, p. 107-142 ; RADAELLI C., "The Europeanization of Public Policy", in FEATHERSTONE K., RADAELLI C., (dir.), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 27-56.

SAURUGGER Sabine, SUREL Yves, « L'europanisation comme processus de transfert de politique publique », *Revue internationale de politique comparée*, 2006/2 (Vol. 13), p. 179-211. DOI : 10.3917/ripc.132.0179. URL : <https://www.cairn.info/revue-internationale-de-politique-comparee-2006-2-page-179.htm>

TERITEO, 26 juillet 2021, *Évaluation de mise en œuvre et d'impact portant sur la mesure LEADER des PDR FEADER 2014-2020 Bourgogne et Franche-Comté. Rapport final.*

LAIDIN Catherine, BERRIET-SOLLIEC Marielle, « Analyse des effets du programme européen LEADER sur l'action publique dans les territoires ruraux. Application en France et en Italie », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2022/2 (Avril), p. 229-248. DOI : 10.3917/reru.222.0229. URL : <https://www.cairn.info/revue-d-economie-regionale-et-urbaine-2022-2-page-229.htm>

Guillaume Lacquement et Pascal Chevalier, 2020, « Le programme européen LEADER, un modèle de développement à l'épreuve de l'europanisation des politiques rurales », *Géocarrefour*, Vol. 94 (3). URL : <http://journals.openedition.org/geocarrefour/15757> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/geocarrefour.15757>

Pascal Chevalier, « L'approche LEADER et le développement local en France », Maria Halamska, Marie-Claude Maurel, 2010, *Les acteurs locaux à l'épreuve du modèle européen LEADER : France, Hongrie, Pologne*, Centre français de recherche en sciences sociales (CEFRES), pp.53-70, 2010. URL : <https://shs.hal.science/halshs-00498387>

Pascal Chevalier, 2012, « Quels effets des réglementations nationales dans la programmation leader dans l'union européenne ? Document de travail ART-Dev 2012-04. URL : https://art-dev.cnrs.fr/images/WorkingPapers/wpARTDev_2012_04-UE.pdf

Etude sur la mesure 19 LEADER des programmes de développement rural régionaux 2014-2020, réalisée par les cabinets ExtraCité, Auxilia et Ytes en partenariat avec le Réseau Rural National, le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, le Commissariat à l'Egalité des Territoires, l'Agence de services et de paiement ainsi que l'ensemble des Régions, autorités de gestion du Fonds Européen de Développement Rural (FEADER). URL : https://www.reseaurural.fr/sites/default/files/documents/fichiers/2020-06/2020_leader_rapport_Etude_mesure_19_leader_pdr_r%C3%A9gionaux_1420.pdf

Denis Lépicier, Francis Aubert, Marielle Berriet-Sollic, Anthony Aumand. Recherche-action sur le programme Leader en Bourgogne -Franche-Comté Janvier 2018 -septembre 2020 Rapport final. Agrosup Dijon, Institut National Supérieur des Sciences Agronomiques, de l'Alimentation et de l'Environnement; CESAER. 2020, pp.17. fhal-03118899 ; URL : <https://hal.inrae.fr/hal-03118899/document>

SMITH, Andy. Europe politique au miroir du local: Les fonds structurels et les zones rurales en France et en Espagne. Europe politique au miroir du local, 1996, p. 1-304.

Sylvain BORDEL, Lise CARRIOU, Stéphane CHEVRIER, Emilie DAVID, Clotilde DEFOSSE, Yannick SEVELINGE, Delphine TESSELOU et Elisa VACHER, Mai 2019, Analyse des pratiques d'animation pour l'émergence et la mise en place de projets dans la programmation LEADER 2014-2020 en Franche-Comté, .URL : <https://www.reseaurural.fr/sites/default/files/documents/fichiers/2019-09/Etude%20AgroSup%20LEADER%20et%20ing%C3%A9nierie%20territoriale%20def%20corrig%C3%A9.pdf>