



Groupe de réflexion 4: Amélioration des stratégies de développement local

Conclusions du rapport final de la Phase 1:
conception et développement de la stratégie

Décembre 2011



Connecting Rural Europe

Table des matières

Abréviations et acronymes.....	3
1. INTRODUCTION.....	4
1.1. OBJECTIFS	4
1.2. PROCESSUS	5
2. CONCLUSIONS.....	6
2.1. POUR COMMENCER	6
2.2. SOUTIEN.....	10
2.3. LA STRATÉGIE.....	11
2.4. AUTONOMIE.....	13
2.5. PRIORITÉS LOCALES ET ADÉQUATION STRATÉGIQUE.....	13
2.6. SÉLECTION DE LA STRATÉGIE.....	14
2.7. SUIVI ET ÉVALUATION.....	16

Abréviations et acronymes

RAE	Rapport annuel d'exécution
CCSE	Cadre commun de suivi et d'évaluation
PC	Point de contact
CSC	Cadre stratégique commun
DG AGRI	Direction générale de l'Agriculture et du développement rural
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
ELARD	Association européenne LEADER pour le développement rural
REDR	Réseau européen de développement rural
FAQ	Foire aux questions
GR	Groupe de réflexion (du Sous-comité LEADER)
IADS	Stratégies de développement de secteur intégré
GAL	Groupe d'action locale
SDL	Stratégie de développement local
LEADER	Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale
sCL	Sous-comité LEADER
AG	Autorité de gestion
ÉM	États membres
ONG	Organisation non-gouvernementale
RRN	Réseau rural national
NUTS	Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques
OP	Organisme payeur
DR	Développement rural
PDR	Programme de développement rural
RDR	Règlement sur le développement rural
SMART	Spécifiques, Mesurables, Accessibles, Réalistes et limités dans le Temps
SWOT	Points forts, points faibles, opportunités et menaces

1. INTRODUCTION

Ce document présente les principales conclusions des travaux de la phase 1 du Groupe de réflexion 4 sur le thème «Amélioration des stratégies de développement local» mis en place lors de la sixième réunion du Sous-comité LEADER du 17 mai 2011. Les premiers résultats ont été présentés au 7ème Sous-comité LEADER élargi du 23 novembre 2011. L'analyse d'informations complémentaires, recueillies à la suite de cette réunion et jusque fin décembre 2011, a été intégrée à ce rapport.

1.1. OBJECTIFS

Le rôle central des Stratégies de développement local (SDL) dans la mise en œuvre de l'approche LEADER a été explicitement reconnu par la Commission européenne et les membres du Sous-comité LEADER.

Les Groupes d'Action Locale (GAL) sont responsables de la conception et de la mise en œuvre d'une SDL. Toutefois, dans la pratique, concevoir une Stratégie de développement local (SDL) de qualité peut être une tâche ardue. Le rapport spécial 2010 de la Cour des Comptes européenne (ECA) sur la mise en œuvre de LEADER a mis en évidence un certain nombre de dysfonctionnements concernant les SDL et la nécessité d'y remédier. Les audits de la Cour ont en particulier démontré qu'alors que les Stratégies de développement local devraient être au cœur de l'approche LEADER, dans la pratique, les GAL ne concentraient pas leurs efforts sur l'atteinte des objectifs attendus.

En réponse à une cette critique, un Groupe de réflexion (FG) a été officiellement mis en place lors de la réunion du 6ème Sous-comité LEADER (sCL) le 17 mai 2011, au sujet de l'amélioration des stratégies de développement local. L'objectif de ce Groupe de réflexion 4 (FG4) est d'apporter aux États membres (ÉM) des pistes d'amélioration concernant les stratégies de développement local des GAL sur la période de programmation actuelle.

Les objectifs suivants ont été soumis par le Sous-comité LEADER au Groupe de réflexion 4:

- Conseiller les États membres concernant la programmation actuelle et la période suivante; et
- Améliorer l'efficacité de l'approche LEADER.

Les deux grands objectifs opérationnels du Groupe de réflexion sont:

- Identifier les impératifs et prérequis à prendre en compte dans la conception de la Stratégie de développement local;
- Inventorier les outils et bonnes pratiques mis en œuvre au niveau du Groupe d'action locale (GAL) pour assurer une mise en œuvre efficace de la Stratégie de développement local.

1.2. PROCESSUS

Le Groupe de réflexion 4 est conjointement présidé par:

- Petri Rinne, président de l'Association européenne LEADER pour le développement rural (ELARD);
- Sanna Sihvola, Autorité de gestion finlandaise; et
- Ana Pires da Silva, Réseau rural national portugais (RRN).

Le travail du Groupe de réflexion a débuté par une réunion des coprésidents, de la Direction générale de l'Agriculture et du développement rural (DG AGRI) et du Point de Contact du Réseau européen de développement rural (PC REDR) au cours du séminaire d'ELARD en Finlande au mois de juin 2011. Cette réunion a approuvé le plan de travail du Groupe de réflexion ainsi que les étapes clés et résultats attendus. Le travail a été divisé en deux phases majeures, la Phase 1 portant sur la conception de la stratégie et le développement (de juillet 2011 à décembre 2011) et la Phase 2 sur la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation (de décembre 2011 à juin 2012). Le plan de travail de la première phase comporte 6 éléments principaux:

- L'élaboration de deux questionnaires: un premier destiné aux Autorités de gestion (AG) et un second destiné aux GAL;
- Un webinaire des membres du Groupe de réflexion pour valider les questionnaires;
- La conduite des enquêtes auprès des GAL et des AG;
- La compilation et l'analyse des résultats des questionnaires;
- Une réunion du Groupe de réflexion dans le but d'approfondir l'analyse; et
- La discussion des éléments de l'analyse au cours d'un 7^{ème} Sous-comité LEADER élargi auquel participeront les membres du FG 4.

Ce document reprend les points importants de la première phase des travaux du Groupe de réflexion 4, les questionnaires de l'enquête effectuée auprès des Autorités et des GAL, les conclusions de la première réunion du Groupe de réflexion 4 à Lisbonne au mois d'octobre 2011 et les points discutés au cours du 7^{ème} Sous-comité LEADER élargi tenu à Bruxelles au mois de novembre 2011. Ces deux derniers points reprenaient, de façon approfondie certaines des conclusions tirées de l'analyse des résultats des deux questionnaires, et ce dont le présent document fait l'objet.

Ce travail est basé sur l'analyse de l'enquête effectuée auprès de 151 GAL de 18 États membres et les 24 Autorités de gestion de 16 États membres qui ont accepté de répondre en direct aux questionnaires. De plus des réponses regroupées de GAL reçues de deux États membres et ces réponses ont été intégrées dans cette analyse. L'ensemble des 27 États membres ont ainsi participé au processus qui a porté sur environ 200 GAL et Autorités de gestion de tous les pays.

2. CONCLUSIONS

Ce document tire ses conclusions des divers éléments et composantes des travaux de la Phase 1 du Groupe de réflexion 4 portant sur l'Amélioration des stratégies de développement local. Les conclusions sont présentées sous forme synthétique et ne reflètent pas directement la structure des chapitres thématiques du rapport complet précédemment mentionnés. Une forte corrélation existe entre les différents éléments ce qui reflète le caractère intégré du processus LEADER, la structure de la gouvernance à plusieurs échelles mise en œuvre et les stratégies de développement local élaborées par les GAL. Ces conclusions mettent en relief les facteurs qui contribuent à l'élaboration et d'un processus de développement aboutissant à la mise en œuvre d'une stratégie de qualité (avec des résultats à la clé).

2.1. POUR COMMENCER

S'y prendre le plus tôt possible

Cette question concerne et implique nécessairement les GAL et les AG, alors que Le souci d'exhaustivité de la préparation se pose souvent et tend à retarder le démarrage du processus. Or, la priorité pour les GAL et les AG est d'obtenir suffisamment de temps pour préparer une stratégie de développement local (SDL) de qualité. Certains GAL prennent des mesures préemptives pour lancer le processus. Le besoin se fait sentir de créer et de maintenir l'élan local, qui est extrêmement précieux et ne doit pas être perdu. Renforcer les capacités et les systèmes exige du temps et des ressources. Il est important de se donner suffisamment de temps pour que le processus soit efficace et de le planifier soigneusement.

Cela ne signifie pas que tous les volets doivent être mis en place avant que le processus ne commence: quel est le minimum nécessaire? Quels sont les risques? Il est important de ne pas perdre de vue les vrais objectifs de l'exercice. Si l'administration fait partie des moyens et devrait contribuer au processus, elle n'en est néanmoins pas la finalité.

Prendre ses responsabilités, éviter tout retard

Un démarrage effectif au plus tôt nécessite une orientation claire et du soutien. Ceci requiert l'échange entre les divers échelles de gouvernance, et donc une communication efficace de la CE aux GAL par le biais des AG et des organisations investies de pouvoirs délégués pour permettre de faire un maximum de progrès à chaque étape. La priorité pour les AG devrait être d'adopter une approche qui facilite le processus. Attendre que les dispositions administratives, la législation nationale, que les réglementations aient été peaufinées jusqu'au dernier détail, avant d'agir risquerait d'entraîner des retards anormaux avec un effet domino non négligeable. Les difficultés surgissent par manque de prévoyance des réalités opérationnelles, des obstacles et des effets domino. Ces retards compromettent le processus de SDL, la consultation et l'engagement, avec pour résultat de faire travailler tous les acteurs dans un climat de tension bien inutile.

Les GAL doivent également assumer leur part de responsabilité, il leur faut anticiper, initier, communiquer, consulter, engager et rendre compte. Les GAL ont besoin de planifier et

d'adopter une approche progressive, ils doivent s'abstenir de faire des hypothèses absurdes ou mal fondées qui causeraient d'autres des retards par la suite.

En résumé il convient de mettre en place une gouvernance à multiples échelles dès que possible. Il est impératif d'appliquer un principe efficace de subsidiarité, en concertation avec tous les acteurs qui engagent leur responsabilité prennent part au processus. Aucun acteur ne devrait attendre qu'on vienne le chercher, chacun devrait inspirer confiance aux autres et avoir confiance en lui.

Se donner un temps suffisant

Le temps ou le délai alloué pour la soumission de la stratégie est beaucoup moins long que pour l'élaboration de la SDL. En réalité, un minimum de six mois est nécessaire pour mener à terme un processus local efficace menant à une SDL de qualité, voire plus pour les nouveaux GAL. L'adéquation du temps alloué dépend d'un grand nombre de facteurs à prendre en compte; le moindre d'entre eux n'étant pas les grandes différences observables entre GAL, le stade de développement auquel ils sont parvenus, leur degré de persévérance et leurs capacités. Il est donc nécessaire de différencier les GAL entre eux, une politique de taille unique n'aurait aucune chance de réussir.

Au cours de la prochaine période de programmation, tous les GAL seront confrontés à plusieurs changements, il est donc important de ne pas sous-estimer le temps qui leur sera nécessaire. L'adéquation du temps alloué dépend aussi de la disponibilité en temps et en heure des informations et ressources requises. Il est nécessaire de se prémunir des éléments chronophages comme mentionné ci-dessus. Ceci est vrai pour les GAL comme pour les AG. La principale leçon pour les GAL est d'anticiper le besoin d'agir, de se comporter de façon responsable et de communiquer, ce qui prolonge la durée de leur action.

Faire participer

Mobiliser les différentes catégories d'acteurs et planifier leur engagement est extrêmement important pour le processus de SDL. Qui peut faire quoi, quelles sont ses compétences, à quel moment faudrait-il le faire intervenir et de quel soutien pourrait-il avoir besoin, sont autant d'éléments qui doivent être pris en compte par le GAL lors de la planification du développement de la stratégie. Dans ces conditions, une analyse des compétences des GAL, effectuée au moyen de cartographie des personnes-ressource, le but de leur implication et leurs compétences ou celles requises peut être un outil utile. Dans l'idéal, on s'appuiera pour ce faire sur une norme de compétence appropriée.

Dans ce cadre, le besoin d'expertise devrait être évalué et le soutien ne devrait être dispensé que si le besoin s'en fait clairement sentir, et sous réserve d'être bien ciblé et activement géré. Les consultants doivent comprendre qu'ils vont travailler pour et devront être dirigés par le GAL.

Diverses méthodes de facilitation ont été utilisées, principalement pour la collaboration avec le personnel, les partenaires et les membres du GAL, en limitant le recours au soutien de

spécialistes externes. La continuité du LAG et le maintien en place et l'implication de son personnel sont des facteurs clés qui facilitent le processus.

Les méthodes participatives sont très appréciées mais elles présentent des difficultés et doivent être gérées avec prudence, par exemple pour s'assurer d'une mobilisation et d'une participation appropriées. Elles sont néanmoins intéressantes et les techniques participatives innovantes sont donc à encourager.

Compte tenu des difficultés rencontrées, de la variété et du manque d'homogénéité des démarches mises en œuvre, les GAL pourraient avantageusement tirer parti d'un soutien sur les méthodes et leur usage, par exemple en s'appuyant sur des ressources telles que la Trousse à outils de LEADER pour GAL et de l'expérience d'autres fonds de SDL. Les besoins de soutien des nouveaux GAL diffèrent de ceux des GAL expérimentés, ils peuvent donc apprendre de l'expérience des plus expérimentés ou de précédentes évaluations. Au cours de la prochaine période de programmation, le soutien à la préparation de LEADER sera un élément important.

Continuité, soutien et développement du ressourcement

Démarrer le processus au plus tôt et mobiliser les gens demande des ressources, ce qui s'est avéré problématique dans le passé, inscrire l'approche dans la durée est donc indispensable. Les discontinuités comme les chevauchements entre programmes posent problème, par exemple du fait d'une mobilisation exagérée de ressources en cas de chevauchement ou d'une absence de ressources en cas de discontinuité. Ce qui est à prendre en compte en priorité n'est pas le coût mais la valeur des ressources requises.

Comment s'approprier et maintenir les capacités précieuses développées par le personnel, le GAL, l'AG et d'autres est l'un des principaux soucis récurrents entre les générations de LEADER. Renforcer les capacités et les systèmes exige du temps et des ressources. Les ressources en personnel du GAL jouent ici un rôle particulièrement important. Ceci a représenté une difficulté majeure pour les AG dans la phase de mise en route et il est important d'éviter les pertes causées par les discontinuités entre les programmes, le maintien en place du personnel concerné est crucial dans la phase transitoire. Ceci risque de devenir un problème plus important dans la transition à venir ainsi que la priorité à donner à la fidélisation du personnel et des membres du GAL, à la sécurisation du capital humain et à la capitalisation des expériences de l'organisation. Ceci vaut également pour les AG et les autres acteurs de LEADER, et les démarches de parrainage ont aussi un rôle important à jouer dans ce contexte.

Les GAL et les AG se devraient de travailler ensemble et de planifier la gestion de cette situation, les AG devant pour cela réfléchir à des moyens d'alléger le fardeau de l'allocation des ressources, et les GAL aux moyens d'innover en matière de développement, de soutien ou d'obtention de ressources. Il est important de résoudre tous les problèmes de soutien financier ou d'éligibilité qui peuvent venir compromettre l'attribution de ces ressources, la transparence étant indispensable dès l'abord de la législation de l'UE, des dispositions des PDR et des décrets d'applications nationaux de la législation.

Exploiter les possibilités du parrainage

Le parrainage présente un intérêt considérable et une grande attention est portée à cet égard, LEADER disposant de ressources considérables en termes de personnes et d'expérience. Il porte généralement sur les meilleures pratiques et le renforcement des capacités, qui peuvent consolider et accélérer les processus et les approches au sein des GAL et des AG. Y avoir accès peut être particulièrement important pour nouveaux GAL qui font face à un manque de conseils et de soutien différenciés. Utilisé comme une forme de prestation de conseil, il peut être recommandé plutôt que le recours aux experts contractuels.

Le parrainage peut intervenir entre GAL, entre GAL et AG et aussi entre AG. Le parrainage a un coût relativement faible et présente un grand intérêt, tant il offre un moyen d'accès direct à la connaissance et au transfert de compétences, au sein des programmes et entre eux, ainsi qu'entre générations. Il peut aussi contribuer efficacement au renforcement de la gouvernance à plusieurs niveaux pour élargir la compréhension commune et les pratiques de travail complémentaires. Il est indispensable d'inscrire la démarche dans la durée et l'on a des raisons de penser qu'une démarche formalisée aurait l'assentiment de tous et serait adoptée par les GAL et les AG travaillant de concert.

Lorsqu'un Etat membre encourage le développement local piloté localement et financé par les fonds multiples du Cadre stratégique commun, un groupe des acteurs les plus impliqués au sein du pays pourrait développer un cadre détaillé pour le développement de SDL multi-fonds et s'assurer que les principes de développement local établis ne soient pas perdus de vue.

Prévoir une approche par étapes

L'élaboration et la soumission des SDL semblent faire ordinairement l'objet de plusieurs vagues de soumission et d'étapes, formels et informels. Ceci peut passer par une phase de déclaration d'intérêt ou des périodes d'application multiples assorties de feedback. Il n'existe pas d'approche idéale universelle; ce qui compte est de faire appel à une structure qui permet la mise en place d'un processus efficace d'élaboration de SDL.

Suffisamment de temps doit être prévu pour que la qualité soit au rendez-vous. Le processus de SDL devrait être traité comme un projet LEADER, c.-à-d. rechercher des partenaires qui sauront le mieux appuyer des projets prometteurs qui aboutiront et éviter de se lancer dans des activités sans lendemain, tant de la part des GAL que des AG.

En passant par une phase de déclaration d'intérêt on permettra aux AG de donner leur retour et de conseiller les GAL en plus de soutenir la mise en œuvre de partenariats locaux et multi-niveaux. Cela peut être plus ou moins formalisé, par exemple concernant les critères utilisés ou les niveaux auxquels cette présélection intervient. La pratique indique que, dans l'ensemble, un processus de type itératif est préféré pour la présélection des projets de SDL, prenant en compte les différentes situations des GAL en termes de développement et de maturité. L'adoption de critères clairs est indispensable et ceux-ci doivent être mis en place dès le départ.

2.2. SOUTIEN

Assurer une coordination interne

L'apport, la disponibilité, la pertinence et l'adéquation d'un soutien pour le développement de la stratégie en faveur des GAL ont toujours été une priorité et doivent être envisagés dans le contexte global du soutien à l'élaboration de la SDL. Le soutien apporté a beaucoup varié concernant sa nature, l'intervention ou non dans la préparation de la stratégie et la forme sous laquelle il a été dispensé. Les problèmes ont essentiellement porté sur l'exhaustivité, la transparence, la complexité, la qualité et la cohérence du soutien, et sur le manque de différenciation de son apport aux nouveaux GAL. Le soutien doit être mis en place le plus tôt possible afin que les territoires puissent être définis (le cas échéant) et que suffisamment de temps puisse être consacré à l'élaboration, la mise en forme et la hiérarchisation adéquates des SDL. Cela pourrait se faire graduellement en fonction de calendriers.

Guider la méthode de SDL

Il est nécessaire d'apporter un soutien aux GAL sur le contenu et la méthode. Les AG n'ont souvent apporté qu'un soutien restreint, essentiellement sur le plan technique ou administratif et, au détriment, d'un besoin beaucoup plus étendu et complet sur le contenu, la méthode et la préparation de la stratégie. Une méthodologie commune, détaillant les principales étapes du développement et de la mise en œuvre de SDL, mettrait l'accent sur la cohérence et faciliterait le transfert de connaissances sur le processus de conception de la stratégie. Une telle méthode devrait être élaborée et mise à disposition le plus rapidement possible. Les propositions de développement local qui émergeront du Cadre stratégique commun et la complexité accrue du développement d'un cadre institutionnel et opérationnel pour les SDL ne sauraient être sous-estimées. Ceci créera des besoins significatifs d'orientation et de soutien pour les GAL. Des directives spécifiques à l'UE se devraient d'être élaborées concernant les approches multi-fonds.

Un cadre de référence clair pour les règles, réglementations, processus, échéances et opportunités ouvertes aux GAL, y compris la manière dont la subsidiarité sera exercée, est nécessaire. La qualité de la communication constituera un facteur clé la mise en place d'un système de gouvernance multi-niveaux. Il ne sera pas possible d'adopter une solution universelle.

Il existe clairement une demande pour un soutien solidaire, réactif et basé sur les besoins; qui évite la sur-prescription et qui réponde à la diversité des capacités, expériences, degrés d'autonomie et besoins des GAL. Il est nécessaire de conforter l'accent mis sur l'évaluation des besoins dans la conception du soutien par le biais d'un dialogue avec les GAL. Et il peut être intéressant d'élaborer un cadre de référence d'éléments essentiels suffisamment souple pour permettre une plus grande prise en compte des priorités stratégiques locales.

Améliorer les standards par la formation

Un manque de compétences a été observé au sein des GAL, tant nouveaux qu'existants, avec un besoin clair d'étoffer les capacités concernant l'élaboration des SDL. Les modules

de formation ne l'ont pas suffisamment traité, étant soit trop généraux, soit exagérément compliqués, tout en n'apportant pas un soutien suffisant en matière d'élaboration de stratégie. Répondre à ces besoins est devenu une priorité.

Les stratégies des GAL comportent rarement des plans de formation. Le transfert de connaissances au sein des programmes, au sein des GAL et entre eux semble insuffisamment structuré, une priorité trop timide est donnée au développement de compétences. Ceci constitue un sérieux problème pour un programme prévu pour répondre à la priorité stratégique de développer et exploiter le capital humain et social. La dispense de formation doit être considérée comme un élément de base des SDL des GAL, tout comme le niveau de compétence global, à mettre en œuvre obligatoirement en l'assortissant d'une part du budget.

Il est nécessaire d'instaurer une gestion de qualité professionnelle des GAL et c'est également important pour l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des stratégies. Un programme permanent de formation et de mise à niveau des GAL et de leurs effectifs est suggéré, éventuellement dans la perspective d'établir une norme professionnelle commune.

2.3. LA STRATÉGIE

Être plus précis dans la spécification

Il est nécessaire de faire preuve de plus de précision dans ce qui est spécifié par les AG afin d'en avoir une compréhension optimale. Il peut être intéressant d'envisager de fixer des minima et maxima pour le contenu stratégique, de veiller à la couverture de certains points dans la stratégie et le plan d'action. Nombre d'éléments communs sont relativement évidents et ne posent pas de problème, d'autres requièrent que l'on s'y intéresse immédiatement.

- **Analyse SWOT**

Compte tenu de l'importance de l'analyse SWOT territoriale, il est nécessaire qu'elle soit davantage ciblée, exhaustive, analytique et intégrative, surtout dans l'éventualité d'un scénario multi-fonds.

Il peut être nécessaire d'améliorer la définition, p. ex. par rapport au territoire et d'apporter des améliorations sensibles de la qualité, surtout pour ce qui est de l'analyse.

- **Fonctionnalités LEADER**

Il est important d'inclure les fonctionnalités de LEADER dans la SDL pour renforcer le processus; celles-ci sont prises en compte dans la majorité des programmes. La mise en œuvre de ces fonctionnalités doit se traduire dans la pratique; cela impose de faire preuve de clarté et de cohérence dans l'exécution des procédures de la SDL, la structure organisationnelle du GAL et les responsabilités qui s'y rattachent.

- **Mobilisation et processus locaux**

Le degré et le processus de mobilisation locale sont perçus comme un élément clé de la SDL dans la mesure où ils sont un moyen de valider la stratégie et constituent souvent un critère d'évaluation essentiel. Cet aspect de la SDL doit être renforcé.

Améliorer l'innovation

L'innovation semble n'être considérée que comme une priorité relativement mineure mais prendra une plus grande importance dans la prochaine période de programmation. Dans certains cas elle a constitué une barrière, p. ex. en termes d'aversion au risque; ce point mérite sans aucun doute qu'on lui accorde plus d'attention. La priorité est donc de développer une appréhension commune du principe d'innovation– ce qu'il est, quelle est sa valeur et de quelle manière il contribue au développement et à la croissance et pour quelle raison il est intégré dans LEADER. Cette représentation commune doit être partagée par les GAL et entre les GAL, les AG et les OP.

Renforcer la logique d'intervention

Des points faibles notoires existent, illustrés par quatre ensembles de facteurs se rapportant à la logique d'intervention, l'adéquation de la stratégie, la configuration et la quantification des objectifs et des cibles ainsi que l'apprentissage tiré de l'expérience.

On peut relever des incohérences concernant le classement par priorité des éléments SWOT, des lacunes dans l'analyse de données, une faible primauté et des difficultés décelées pour l'identification et la quantification des indicateurs, les cibles et les objectifs judicieux, etc. Le manque apparent de reconnaissance et de compréhension de l'importance du problème dans la justification de la démarche globale et du faible niveau de priorité évident constitue une préoccupation majeure. Ces préoccupations sont accentuées par les faiblesses évidentes en matière d'évaluation et d'apprentissage des expériences antérieures. Il est clairement nécessaire de renforcer la démarche de logique d'intervention pour améliorer le ciblage, la hiérarchisation des priorités, la quantification et la justification des SDL. Un besoin urgent de clarification et de soutien est noté et il s'applique tant aux GAL qu'aux AG.

Planifier le suivi et l'évaluation

Les trois éléments liés du système de suivi de la SDL, le plan d'évaluation et la procédure de révision de la SDL sont tous mal présentés dans la stratégie et les instructions du plan d'action, même au titre d'annexes séparées. L'absence d'un plan d'évaluation ou d'un système d'évaluation de la SDL était la carence la plus fréquemment dénoncée par les AG. Ce problème est donc commun aux GAL et aux AG. Lorsqu'on fait le rapprochement avec les conclusions relatives aux éléments clés de la stratégie, cela devient une préoccupation majeure. Dans la mesure où l'évaluation est désormais considérée comme une fonction à part entière des GAL, l'intégration du suivi et des plans d'évaluation devient une condition préalable. Une Formation et soutien seront probablement nécessaires.

Donner priorité à la formation dans la stratégie

Avoir un plan d'action pour la formation n'était pas considéré comme une nécessité par les AG; c'est pourtant une priorité stratégique clé pour LEADER et, à ce titre, cela représente

une grave omission dans un secteur où les AG peuvent intervenir. Compte tenu de l'orientation de la démarche LEADER sur la capacité de développement, de l'importance accordée à la connaissance et aux compétences du personnel des GAL, des membres des GAL et d'autres partenaires, et compte tenu d'autre part des préoccupations concernant la continuité entre les programmes et le maintien des capacités, il s'agit d'un constat préoccupant qu'il faudra traiter en priorité.

2.4. AUTONOMIE

Rechercher un équilibre

Les niveaux d'autonomie ne sont pas blancs ou noirs, il existe entre eux nombre de nuances de gris et une marge de manœuvre est possible en fonction des paramètres et contraintes donnés.

Globalement il semble que les GAL jouissent d'une grande liberté et sont en mesure de sélectionner leurs domaines et thèmes de prédilection dans les limites des paramètres donnés (LEADER) et de l'influence exercée par les AG (p. ex. pour un élargissement des objectifs); en règle générale cela a bien fonctionné. Tous les GAL qui jouissaient d'une autonomie dans la sélection du secteur ne jouissaient pas d'autonomie en matière de sélection du thème et vice versa.

Les GAL et les AG ont convenu que les acteurs locaux étaient les plus à même de définir leurs secteurs, p. ex. en termes de cohérence sur les plans économique, social et environnemental. Chaque fois que les GAL ont eu la possibilité de s'appuyer sur des expériences antérieures de collaboration, cela a contribué à réduire les tensions et les difficultés, facilitant la prise de décision.

Les GAL qui ne jouissaient pas d'autonomie dans la sélection des thèmes paraissent fréquemment jouir d'une certaine flexibilité dans le respect des contraintes et le degré de définition des thèmes. Certaines craintes s'exprimaient cependant que certains aspects de la sélection des thèmes échappent au contrôle des GAL, devant nécessairement s'intégrer au cadre de référence du PDR. L'équilibre à trouver entre l'adéquation au PDR et le désir des GAL d'une approche plus souple met en évidence le besoin d'une orientation plus claire et d'une association des GAL au processus de décision du niveau auquel les thèmes et priorités sont fixés. L'importance d'une participation conjointe des AG et des GAL est considérable pour l'instauration d'une confiance entre les acteurs impliqués.

Globalement il semble que plus le degré d'autonomie accordé est grand, meilleure sera l'adéquation aux besoins, au potentiel de développement et aux capacités du secteur concerné.

2.5. PRIORITÉS LOCALES ET ADÉQUATION STRATÉGIQUE

Parvenir à la flexibilité dans le respect des paramètres

L'approche axée sur les besoins de la stratégie était considérée comme une bonne démonstration des effets de la méthode LEADER sur l'élaboration de la stratégie et son

application. Ceci reflète la marge de manœuvre laissée aux GAL pour s'adapter au PDR et aux thèmes LEADER et à leur mise en œuvre pour répondre aux besoins locaux et à la méthodologie de la SDL.

À l'avenir une marge de manœuvre plus importante peut s'avérer nécessaire. Pour structurer l'adaptation de multiples fonds aux priorités locales, la complémentarité sera essentielle ; cela devrait se retrouver dans la conception de la SDL de façon intégrée. Des paramètres et un soutien clairs, cohérents et communiqués avec efficacité seront importants pour aider les GAL à déterminer des thèmes stratégiques effectifs et pratiques convenablement ciblés. Le fondement et la complémentarité des liens stratégiques devraient être définis. Un cadre clairement structuré qui prenne en compte les impératifs (p. ex. l'adéquation stratégique) et qui détermine des paramètres pertinents et appropriés semble indiqué ici.

Une meilleure sensibilisation et une plus grande adhésion des GAL aux paramètres opérationnels et contextuels devraient contribuer à l'amélioration de la qualité des SDL. Quoique l'on puisse penser que ceci relève d'abord de la responsabilité des GAL, cela confirme le besoin GAL d'être clairement orientés et de vérifier que cette orientation a été perçue et comprise.

2.6. SÉLECTION DE LA STRATÉGIE

Utiliser des critères objectifs de qualité

La sélection des SDL devrait comporter une évaluation objective de sa qualité globale en utilisant des critères clairs et cohérents, éventuellement sous forme de checklists. Celles-ci pourraient faire office de système de mesure de la qualité en termes tant quantitatifs que qualitatifs.

Faire un retour d'information de qualité

Il existe une différence étonnamment marquée dans les façons de donner son feedback, entre la simple présentation des informations et une réelle interaction assortie d'un dialogue. Les approches itératives sont de toute évidence destinées à améliorer la qualité des stratégies tout en ajoutant de la valeur au processus. Ceci peut alourdir les ressources nécessaires mais semble mieux correspondre au modèle LEADER et aux bonnes pratiques de gouvernance multi-niveaux. La programmation des mécanismes de feedback nécessitera une planification minutieuse dans la mesure où les AG indiquent que le pic de charge de travail arrive au moment de la soumission de la stratégie, ce pourrait être à l'origine de sérieuses difficultés.

Fixer des budgets en fonction d'éléments concrets

Les budgets indicatifs ont des avantages et des inconvénients, surtout des avantages. Le réalisme et la hiérarchisation des priorités qui alimentent les stratégies doivent être soupesés au regard de leur poids financier. Ceci peut déboucher sur une hiérarchisation des priorités en fonction d'opportunités financières plutôt que de ce qui est indiqué par les faits. Les allocations budgétaires équilibrées ont la faveur tant des GAL que des AG dans la mesure où elles sont perçues comme contribuant positivement à la qualité et au réalisme

des stratégies. Il apparaît clairement que les objectifs, les effets possibles et le phasage doivent être soigneusement pris en compte avant de mettre en œuvre une telle approche.

Les approches de l'allocation budgétaire dans le cadre de la stratégie semblent généralement peu claires et insuffisamment centrées sur la stratégie. Les faits indiquent que la quantification des stratégies et l'allocation des ressources qui s'y rapportent ne sont pas suffisamment justifiées. L'absence d'une approche claire et systématique fondée sur l'analyse est liée aux problèmes apparents d'une trop faible logique d'intervention, c.-à-d. que peu de choses relevant de la logique d'intervention sont manifestes et, en conséquence, la justification des allocations budgétaires est tout aussi déficiente.

Lutter pour la qualité

Quoiqu'il existe une certaine controverse au sujet de l'intérêt de mettre en concurrence les GAL, l'opinion était sans équivoque que l'allocation budgétaire devrait être liée et basée sur l'évaluation de la qualité de la stratégie. Une stratégie de qualité doit clairement identifier le lien entre le territoire, sa population, le secteur, les besoins et les opportunités, abordant ainsi les questions de proportionnalité. La concurrence devrait donc se faire, soit de manière relative entre les GAL, soit par rapport à une norme commune et en conséquence donner priorité à l'amélioration de la qualité globale de la SDL.

2.7. SUIVI ET ÉVALUATION

Amélioration des performances

Les résultats concernant l'évaluation sont encore peu nombreux. Ce qui apparaît ce stade est la très grande disparité d'approches entre les GAL. Seuls 72 % des GAL déclarent effectuer un suivi actif de leurs performances concernant la soumission de la stratégie mais plus de 50 % des GAL déclarent soit ne pas l'avoir fait soit l'avoir fait sur une base très restreinte.

Pour ceux qui déclarent l'avoir fait, aucune forme d'approche commune ou cohérente n'est appliquée, il existe une très grande disparité de la nature du suivi, sa fréquence les personnes impliquées. Aucun processus formel d'examen de la stratégie n'est mentionné. Ceci semble refléter les problèmes antérieurement identifiés de manque de suivi et de plans d'évaluation et il est nécessaire de procéder à un examen plus approfondi.

Le déficit global et le manque de cohérence sont une source de préoccupation et présentent un risque de rupture dans la mesure des résultats au moment important d'attester des avantages des approches de développement local. Traiter ce manque de suivi des performances apparaît dès lors comme un point prioritaire pour la planification du suivi et de l'évaluation du programme de la période suivante de la SDL.

Une direction plus claire

Un jeu commun d'indicateurs de l'UE pourrait être structuré de manière à être utilisé au niveau local. Un retour d'expérience, l'identification des impacts au niveau local est indispensable au processus. Il sera cependant nécessaire, en contrepartie, de pouvoir agréger ces indicateurs aux niveaux GAL, régional, national et Européen.

En règle générale, les GAL considèrent qu'ils ont été invités à entreprendre une auto-évaluation quoiqu'ils n'en aient pas l'obligation. L'auto-évaluation ne fait souvent pas l'objet d'un soutien et un certain manque de cohérence est évident. Des carences significatives sont à déplorer en termes d'orientation et de soutien des GAL qui sont pourtant des éléments clés de l'élaboration de stratégies de développement local de qualité.