

MEM  
631

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE.

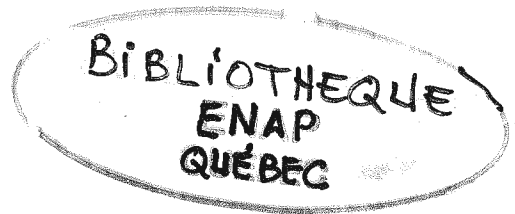
MEMOIRE DE MAITRISE.

THÈME :

L'ÉVALUATION DES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT RURAL  
EN EUROPE (UNION EUROPÉENNE, FRANCE ET IRLANDE DU NORD):  
ANALYSE DES EVALUATIONS DES PROGRAMMES LEADER ET LEÇONS  
POUR L'ÉVALUATION DES PACTES RURAUX AU QUÉBEC.

RÉALISÉ PAR :

CÉLESTIN ANDZANG NKOUÉLE.



DIRECTEUR DE MÉMOIRE :

**Richard MARCEAU.**  
Professeur.

QUÉBEC, AUTOMNE 2004.

## REMERCIEMENTS

L'aboutissement de cette recherche représente une grande satisfaction pour moi et pour bien d'autres personnes et renforce le sentiment de fierté d'avoir relevé un défi qui, il y a quelques mois, me paraissait difficilement réalisable. L'ampleur de cette étude et les attentes qu'elle a suscitées ont renforcé cette crainte de décevoir les gens qui ont cru en mes capacités et à mes potentialités de mener parfaitement à terme cet ouvrage

Au terme de ce travail, qu'il me soit permis d'exprimer ma reconnaissance à tous ceux qui, de près ou de loin, m'ont aidé dans cette formation et dans la réalisation de cette recherche.

Je remercie particulièrement :

- L'École nationale d'administration publique de m'avoir offert l'opportunité d'accéder aux enseignements pertinents qui y sont dispensés contribuant ainsi significativement au renforcement de mes habilités de gestion.
- Tous les professeurs qui ont contribué d'une manière ou d'une autre à ma formation et à la réalisation du travail.
- Richard MARCEAU, mon professeur et directeur de cette recherche pour la qualité de son expertise, sa disponibilité, sa rigueur scientifique et son soutien aussi bien technique que moral tout au long de ce travail. Merci Richard de m'avoir proposé ce sujet qui, finalement a stimulé davantage mon désir de faire carrière dans la recherche;
- Merci à Francine SYLVAIN et à Sylvie BELLEY pour leur remarquable contribution dans la mise en forme définitive de ce travail;
- René NDEMEZO OBIANG et Pierre Claver ZENG EBOME, mes supérieurs hiérarchiques dans mes fonctions antérieures, pour avoir présenté et soutenu ma candidature au près du gouvernement gabonais en vue du financement total de cette formation.

Reçu le 17 nov. 04

Je tiens également à remercier une amie exceptionnelle, Marie Claire AFANGBELE ANDZANG, ma grande sœur qui, par son soutien moral et financier, a toujours constitué une source de motivation et d'inspiration. Je n'ai jamais su la remercier à sa juste valeur. Merci « mema »! Merci à mon frère Dieu Donné ALÉRÉKIÉ ANDZANG, pour sa chaleur et ses encouragements tout au long de cette formation. Merci à mon autre sœur Micheline EYUIMANE ANDZANG pour son soutien moral constant. Merci à la famille NKOGHO MENGUÉ, pour son hospitalité et son encadrement sans lesquels mes premiers pas à Québec auraient, sans aucun doute, été plus difficiles.

Je dédie particulièrement ce travail à mon épouse Ursule Valencia ABEME MENGUÉ et à mes enfants, Shéba, Stéphane, Michel-Claude et Marc-Sullivan pour avoir accepté avec compréhension et affection, non sans grand sacrifice, mon absence du foyer familial durant deux longues années.

Je remercie finalement les membres du jury, Pr Serge BELLEY, Pr Jean TURGEON et le Pr Richard MARCEAU, d'avoir accepté de participer à l'évaluation de ce mémoire. Leurs conseils, leurs remarques leurs commentaires m'ont encouragé à perfectionner cette œuvre exaltante.

## TABLE DES MATIÈRES

<b>REMERCIEMENTS .....</b>	<b>III</b>
<b>TABLE DES MATIÈRES.....</b>	<b>V</b>
<b>LISTE DES TABLEAUX.....</b>	<b>VI</b>
<b>RÉSUMÉ .....</b>	<b>VIII</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
<b>1-RAISONS ET PERTINENCE DE L'ÉTUDE.....</b>	<b>3</b>
<b>2-PROBLÉMATIQUE .....</b>	<b>5</b>
A-L'ÉTAT DE LA QUESTION .....	5
B-LE DÉFI.....	5
C-L'OBJECTIF POURSUIVI.....	6
D-L'ENVERGURE ET LES LIMITES .....	6
<b>3-CADRE CONCEPTUEL ET MÉTHODOLOGIE.....</b>	<b>7</b>
A-LA DÉFINITION DES CONCEPTS LIÉS À L'ÉVALUATION DES PROGRAMMES.....	7
B-LA MÉTHODOLOGIE.....	9
C-LA DÉFINITION DES CONCEPTS LIÉS AU DÉVELOPPEMENT RURAL.....	10
D-LA LISTE DES VARIABLES DOCUMENTÉES.....	13
<b>4-ANALYSE DES ÉVALUATIONS DE LEADER.....</b>	<b>29</b>
A-LES INTENTIONS DU PROGRAMME .....	29
B-LES PROGRAMMES.....	37
C-LES EFFETS.....	54
C-1- <i>Le programme Leader 1</i> .....	54
C-2- <i>Le programme Leader 2</i> .....	65
D-LE RENDEMENT.....	85
E-LA VALEUR DU PROGRAMME .....	85
<b>5-LEÇONS POUR L'ÉVALUATION DES PACTES RURAUX.....</b>	<b>87</b>
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>97</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>100</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>105</b>
ANNEXE 1 : LES ÉQUIPES D'ÉVALUATION DE LEADER 1 ET DE LEADER 2.....	106
ANNEXE 2 : LES QUESTIONS D'ÉVALUATION PAR SPÉCIFICITÉ ET PAR VOLET DE LEADER 2.....	109

## LISTE DES TABLEAUX

<b>Tableau 1</b> : Liste des variables documentées .....	13
<b>Tableau 2</b> : Détail des relations entre les variables.....	16
<b>Tableau 3</b> : Matrice de relations entre variables des grands concepts.....	23
<b>Tableau 4</b> : Nature des variables .....	30
<b>Tableau 5</b> : Analyse selon les étapes des programmes.....	40
<b>Tableau 6</b> : Analyse selon les pays .....	41
<b>Tableau 6.1</b> : Leader 1 .....	41
<b>Tableau 6.2</b> : Leader 2 .....	41
<b>Tableau 6.3</b> Leader + .....	42
<b>Tableau 7</b> : Récapitulatif des intrants par programme.....	50
<b>Tableau 8.1</b> : Devis pré-expérimental mesures ex ante et ex post à un groupe.....	55
<b>Tableau 8.2</b> : Devis pré-expérimental mesures ex ante et ex post à un groupe.....	55
<b>Tableau 9</b> : Indicateurs de réalisation par type de mesure.....	56
<b>Tableau 10</b> : Impact estimé sur l'emploi.....	58
<b>Tableau 11</b> : Indicateurs quantitatifs et qualitatifs des aspects uniques de Leader.....	60
<b>Tableau 12</b> : Devis pré-expérimental avec mesure ex-post à un groupe.....	61
<b>Tableau 13</b> : Indicateurs d'appréciation .....	62
<b>Tableau 14</b> : Devis pré-expérimental avec mesure ex-post à un groupe.....	63
<b>Tableau 15</b> : Indicateurs d'appréciation .....	63
<b>Tableau 16</b> : Questions communes d'évaluation .....	68
<b>Tableau 17</b> : Indicateurs de mesure.....	70
<b>Tableau 18</b> : Forces et faiblesses des évaluations Leader.....	91

**LISTE DES FIGURES.**

<b>Figure.1</b> : Processus d'élaboration d'un cadre conceptuel.....	11
<b>Figure.2</b> : Représentation des quatre concepts et de leurs composantes tels que déduits des documents européens des programmes Leader.....	12
<b>Figure 3</b> : Exemple d'une relation causale entre deux variables.....	15
<b>Figure 4</b> : Modèle causal de la problématique du développement rural en Europe.....	24
<b>Figure 5</b> :Modèle causal présumé des concepteurs de Leader.....	27
<b>Figure 6</b> :Modèle causal présumé des évaluateurs de Leader.....	28
<b>Figure 7</b> : Modèle causal amélioré.....	32
<b>Figure 8</b> : Modèle logique : cas de l'U.E.....	44
<b>Figure 9</b> : Modèle logique Leader : cas de la France.....	46
<b>Figure 10</b> : Modèle logique Leader : cas de l'Irlande du Nord.....	48

## RÉSUMÉ

La reconnaissance de la problématique du développement rural et de ses spécificités par les gouvernements se fait progressivement à travers le monde. D'abord au sein de l'Union européenne ( Politique communautaire et aménagement du territoire, 1999, Leader, 1992 ), ensuite, au Québec ( Politique nationale de la ruralité, 2001) Elle se matérialise non seulement par les déclarations officielles mais aussi par la légalisation de l'ensemble des dispositions politiques et financières, prises à cet effet. L'évaluation des retombées de ces dispositifs importants, notamment financiers, constituent une préoccupation majeure pour ces gouvernements. C'est le cas du gouvernement du Québec qui s'interroge sur la portée réelle des Pactes ruraux, maillon important de la Politique nationale de la ruralité. L'analyse des évaluations de la politique Leader en Europe pourrait aider le Québec à bâtir un outil d'évaluation capable de renseigner sur les effets nets de ce programme.

Ce travail consiste en une évaluation des évaluations des politiques communautaires Leader. Autrement dit, c'est une analyse documentaire, scientifique des évaluations de Leader 1, Leader 2 et Leader + au sein de la Commission européenne, en France et en Irlande du Nord, basée sur la méthode évaluative enseignée à l'École nationale d'administration publique (Marceau et Simard, 1992). Du cadre conceptuel mettant en évidence les concepts et les variables de développement rural et leur inter-relation en terme causal aux points jugés pertinents et recommandables, cette recherche se concentre en grande partie sur l'analyse de la démarche méthodologique adoptée ou proposée pour les évaluations des programmes Leader relativement à la crédibilité des retombées positives énoncées dans les différents rapports en terme, entre autres, d'emplois générés, de revenus engendrés et de la perception générale de l'initiative communautaire.

Finalement, c'est une comparaison d'approches évaluatives entre celle qui est admise par l'administration européenne dont l'étude fait ressortir les limites au niveau du cadre conceptuel et de la méthodologie évaluative utilisée notamment en ce qui concerne la définition des devis de mesure et des critères de sélection des échantillons et l'approche qui constitue la spécificité du Québec.

## INTRODUCTION

Le développement rural, territorial ou local, dans son ensemble, connaît des problèmes croissants d'année en année liés, entre autres, aux conditions économiques et sociales qui ne favorisaient plus la fixation du citoyen dans les zones rurales. Face au phénomène de globalisation des échanges mondiaux et à des exigences qualitatives des consommateurs, les économies locales des zones rurales sont confrontées à des réalités nouvelles et amenées à relever de nouveaux défis. Il s'agit de prendre en compte les besoins variés du monde rural, de ses attentes et des impératifs environnementaux.

La reconnaissance par les gouvernements de ces spécificités dans la ruralité a amené ces derniers à élaborer des politiques de développement dont l'objectif est de revitaliser les zones dites rurales. L'Union européenne évoquera le concept de « cohésion territoriale » et en fera un objectif majeur pour « parvenir à un développement plus équilibré en réduisant les disparités existantes, en évitant les déséquilibres territoriaux et en rendant plus cohérentes à la fois les politiques sectorielles qui ont un impact territorial et la politique régionale. Il s'agira aussi d'améliorer l'intégration territoriale et d'encourager la coopération entre les régions. » (Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale, 2004)

Le gouvernement du Québec et ses partenaires marqueront le pas en décembre 2001 d'abord par la déclaration « de reconnaissance officielle de l'importance de la ruralité » en suite, par l'adoption de la Politique nationale de la ruralité qui constitue pour le gouvernement une reconnaissance de l'importance de la ruralité et un engagement de s'investir et à innover pour bâtir une ruralité prospère et conforme aux attentes des populations rurales (Politique nationale de la ruralité, 2001). Ainsi, sont mises en places entre autres mesures le Pacte rural qui est un dispositif dont l'objectif est de revitaliser et de dynamiser les milieux ruraux.

L'évaluation des retombées de ce dispositif reste toutefois une préoccupation de ce gouvernement. Ainsi, mandat est donné à une équipe de chercheurs de l'Université du Québec de proposer un outil d'évaluation capable d'apprécier les effets nets de ce programme. Dans ce cadre global d'avancement des connaissances, ce travail de recherche consiste à analyser les évaluations des politiques de développement rural en Europe (Leader) notamment en France, en Irlande du Nord et au sein de l'Union européenne et à tirer les enseignements utiles qui peuvent aider à l'évaluation des retombées des Pactes ruraux au Québec

Autrement dit, cette recherche a un double objectif. Elle vise, d'une part à analyser les évaluations de Leader 1, Leader 2 et Leader + en ce qui concerne leur conception, la



méthodologie adoptée et les impacts réels et attendus; d'autre part, à recommander pour le Québec les enseignements utiles pour l'évaluation des Pactes ruraux.

Cette étude est essentiellement une analyse des documents administratifs disponibles à la Commission européenne, en France et en Irlande du Nord. Elle repose sur une approche évaluative enseignée à l'École nationale d'administration publique (Marceau et Simard, 1992) qui constitue principalement notre expertise en évaluation des politiques publiques.

Nous avons organisé ce travail en cinq parties :

La première présente les raisons et la pertinence de notre recherche. Il s'agit d'exposer les caractéristiques des zones rurales qui font l'objet des préoccupations des gouvernements.

La deuxième partie traitera de la problématique de la ruralité. Nous analyserons l'état de la question, poserons clairement le problème à résoudre et l'objectif de notre recherche. Nous parlerons également de l'envergure de notre travail et des limites de celui-ci.

La troisième partie est consacrée au cadre conceptuel et à la méthodologie que nous avons retenue pour la recherche des informations et l'analyse des évaluations de Leader. En effet, nous mettrons en évidence les différentes variables importantes que recouvrent les concepts de développement rural et l'évaluation des programmes. Cette partie explicitera les relations entre les variables de développement rural en terme de causalité.

La quatrième fait l'analyse des rapports des évaluations de Leader<sup>1</sup>, Leader 2 et Leader+ notamment sur la théorie du problème et sur celle du programme en tant que telle. Nous analyserons entre autres les intentions de ce programme, la méthodologie adoptée ou proposée pour mesurer les effets de Leader, les techniques de traitement des données utilisées ou proposées, le rendement estimé du programme et apprécierons sa capacité de répondre aux objectifs de la Commission européenne.

La cinquième partie traitera des leçons à tirer de ces évaluations européennes et de nos recommandations utiles en vue de l'élaboration du devis d'évaluation des Pactes ruraux au Québec.

## 1-RAISONS ET PERTINENCE DE L'ÉTUDE

La population québécoise est estimée, à ce jour, à 7.456 000 millions de personnes qui vivent et occupent 1.6 millions de kilomètres carrés de superficie. 1.6 million de personnes vivent dans les territoires ruraux; soit 22% de la population totale sur 78% du territoire habité du Québec. Les activités propres au milieu rural représentent un apport économique important aussi bien pour le monde rural que pour le milieu urbain. Ainsi, l'agriculture, avec ses 70.000 emplois directs, constitue, en amont, un maillon fort du secteur agroalimentaire, le premier créateur d'emplois au Québec avec 400.000 personnes ( Politique nationale de la ruralité, 2001).

De plus, les ressources naturelles génèrent environ 190.000 emplois directs dans les activités d'exploitation et de transformation des ressources forestières, minières et énergétiques créant ainsi une valeur ajoutée de 22.8 milliards de dollars en l'an 2000, soit 12% de l'activité économique du Québec et 31% des exportations ( Politique nationale de la ruralité, 2001).

Malgré les perspectives de développement économique et de création d'emplois à l'échelle régionale et rurale, les milieux ruraux font face à des difficultés liées, entre autre, à la démographie, au développement économique et l'emploi et à la formation et l'acquisition des compétences.

Les problèmes démographiques naissent du faible taux de natalité observé au Québec; une famille a en moyenne 1.5 enfant (Institut de la statistique du Québec, 2001) alors que l'espérance de vie des populations a progressé se traduisant par un vieillissement de la population et par conséquent d'une diminution de la main d'œuvre disponible.

En outre, pendant que le milieu rural connaît une baisse importante des jeunes de moins de 25 ans dans l'ordre de -9.8%, la proportion des personnes de 65 ans et plus a augmenté de 10.9%. ( Politique nationale de la ruralité, 2001)

Le niveau de développement varie d'une communauté à une autre, entre les régions dont l'économie est basée sur une forte activité manufacturière et celles qui ont axé leur développement sur la mise en valeur des ressources naturelles. Les secondes se trouvant confronter à un problème de diversification économique et à des activités manufacturières moins développées, ce qui les fragilise face au contexte de mondialisation.

D'autre part, des problèmes de sous scolarisation et de formation des populations se posent avec acuité dans les milieux ruraux. En effet, 38% des jeunes de 15 à 24 ans habitant les communautés rurales en difficulté ne fréquentent pas l'école. 22% des populations de 15

ans et plus qui réside dans les communautés rurales prospères possède un niveau de scolarité inférieur à la neuvième année tandis que ce taux est de 32% dans les communautés rurales en difficulté alors que la moyenne est environ de 18% (Statistique Canada, 1996).

Enfin, les milieux ruraux connaissent une offre de service public proportionnelle à leur taille ; ce qui n'est pas sans conséquences dans le dépeuplement de ceux-ci ; 45% des municipalités de 500 à 900 habitants possèdent une école primaire alors qu'il y en a une dans 87.7% des municipalités de 3000 à 4999 habitants (Solidarité rurale Québec, 2001).

Ces constats sur les milieux ruraux n'augurant pas un avenir radieux de ces communautés, le gouvernement a mis en place la Politique nationale de la ruralité en décembre 2001 pour soutenir le développement des communautés rurales et travailler à leur renouveau, leur prospérité et leur pérennité. De cette politique résulte le Pacte rural.

Le Pacte rural est une entente entre le gouvernement du Québec et chacune des MRC<sup>1</sup> comprenant les municipalités rurales. C'est un dispositif qui incite l'État et la collectivité de joindre leurs forces pour agir de manière globale, cohérente et à long terme sur le territoire rural en tenant compte des ses particularités, de ses forces et de son potentiel. Les MRC s'engagent à contribuer à la mise en œuvre de la Politique nationale de la ruralité, à promouvoir le développement des territoires ruraux et à mettre en place les conditions favorables de partenariat, d'animation et de soutien. Une enveloppe de 90 millions de dollars est allouée par le gouvernement sur 5 ans et chaque MRC est responsable de la gestion de l'enveloppe du Pacte applicable à son territoire.

La présente étude est centrée sur l'analyse d'un programme semblable aux Pactes ruraux appelé « Leader » initié par la Commission européenne et dont l'objectif est de créer la cohésion économique et sociale au sein des pays de l'Union européenne. Leader a été initié en 1991 pour 4 ans et reconduit de 1994 jusqu'en 1999 sous le nom Leader 2. Il se poursuit depuis 2001 jusqu'en 2006 sous l'appellation de Leader plus. Il s'agit pour nous d'analyser cette politique d'initiative communautaire au niveau de la Commission, de la France et de l'Irlande du Nord afin de tirer les enseignements utiles en vue de l'évaluation des Pactes ruraux au Québec. Autrement dit, cette recherche se propose d'être un guide en vue de l'élaboration d'un modèle d'évaluation des Pactes ruraux capable de faciliter l'appréciation, entre autre, des impacts du développement de type endogène et les effets des actions concertées sur chaque territoire rural dans sa spécificité par rapport aux objectifs généraux de la Politique nationale de la ruralité.

---

<sup>1</sup> Les municipalités régionales de comté.

## **2-PROBLÉMATIQUE**

### **A-L'état de la question**

C'est la première fois qu'une recherche évaluative est faite sur les Pactes ruraux au Québec. Nous n'avons trouvé aucune évaluation de programme au Québec jusqu'à maintenant sur la question. Ce programme de recherche dont nous faisons partie est donc une première expérience, autrement dit un premier exercice, sur le développement d'une connaissance et des approches spécifiques nécessaires à l'évaluation des Pactes ruraux.

L'évaluation des programmes étant une science appliquée qui suggère des approches générales, il est possible et crédible de les particulariser à l'évaluation des politiques de développement rural. Cela a été fait en Europe. En effet, la mise en place du programme Leader a suscité le besoin d'apprécier les retombées de cette politique favorisant ainsi la recherche vers le développement progressif d'une approche évaluative pertinente qui rend relativement simple la mesure des effets de ce programme.

Nous tentons dans cette recherche d'analyser cette approche européenne à partir des concepts clés du développement rural tel que conçus en Europe et des outils scientifiques caractérisant l'évaluation des programmes en notre possession.

### **B-Le défi.**

Face à des difficultés auxquelles sont confrontés les territoires ruraux, le dispositif des Pactes ruraux constitue un des moyens mis en place par le gouvernement à travers la Politique nationale de la ruralité. Il s'agit pour le gouvernement de responsabiliser chacune des 91 MRC desservant le monde rural à entreprendre une réflexion, à appuyer la réalisation des projets et à soutenir les actions des communautés.

Notre défi est d'amener l'expérience d'évaluation européenne de Leader dans les discussions de l'équipe de recherche chargée de développer un modèle d'évaluation pertinent en vue de l'appréciation des retombées des Pactes ruraux au Québec. Pour cela, nous allons procéder à l'analyse des documents évolutifs des évaluations des programmes Leader et de ne retenir que des enseignements nécessaires.

### **C-L'objectif poursuivi.**

Notre recherche sur « l'évaluation des politiques de développement rural en Europe ( Union européenne, France et Irlande du Nord ): Analyse des évaluations des programmes Leader et leçons à tirer pour l'évaluation des Pactes ruraux au Québec » vise à contribuer à l'élaboration d'un modèle d'évaluation qui se veut un outil de référence pour les évaluateurs des politiques de développement rural. Elle intègre la dimension scientifique du processus opérationnel de l'évaluation à travers l'analyse, entre autres concepts, de la raison d'être, des cibles, des objectifs, de la nature de l'intervention, des intrants, des activités de production, des extrants, des impacts, du rendement et de la valeur du programme.

Nous nous proposons donc de guider l'élaboration d'un modèle d'évaluation des Pactes ruraux en mettant à la disposition de l'équipe de recherche les enseignements pertinents tirés à partir de notre analyse de l'expérience européenne de mise en œuvre et d'évaluation du programme de développement rural Leader.

### **D-L'envergure et les limites**

#### **L'envergure**

Notre recherche couvre la politique de développement rural Leader, initiée par la Commission européenne de 1991 jusqu'en 2006. Elle est centrée sur les politiques et leurs évaluations en France, en Irlande du Nord et au sein de la Commission elle-même.

Nous abordons également la Politique nationale de la ruralité au Québec dans le but de mettre en valeur sa problématique et la comparer éventuellement avec celle des pays de l'Union européenne.

#### **Les limites.**

Le présent travail est limité seulement sur l'initiative communautaire Leader et ne fait référence à aucune autre politique rurale internationale mise à part celle initiée par le gouvernement du Québec.

Il est basé essentiellement sur les textes administratifs notamment ceux de la Commission européenne, la Politique nationale française, les rapports d'évaluation<sup>2</sup> réalisés auprès de certains groupes d'action locale et de la Politique nationale d'Irlande du Nord.

Ce travail ne fait référence ni à une recherche déjà réalisée en la matière ni aux écrits d'universitaires sur la politique Leader. Précisons qu'à ce sujet, nous avons entrepris en vain des recherches dans de nombreuses banques de données européennes et canadiennes en vue d'avoir des points de vue des chercheurs indépendants et d'universitaires sur la question.

Dans la multitude de documents consultés, nous avons remarqué une absence de concordance des données surtout de nature financière<sup>3</sup>. Plusieurs données tirées de l'ensemble de ces tableaux doivent être considérées dans la lecture de ce document avec un peu de réserve du fait de la non-conversion systématique des valeurs monétaires énoncées en une seule unité monétaire de référence comme l'Euro. Cette non-uniformisation des références rend relativement difficile les comparaisons entre les pays et parfois même au sein d'un même pays. C'est le cas de la France avec l'Ecu, le FF et l'Euro.

### **3-CADRE CONCEPTUEL ET MÉTHODOLOGIE.**

Dans cette section de notre recherche, nous définissons les différents concepts liés à l'évaluation des programmes, ceux relatifs au développement rural et nous identifions les variables importantes et leur inter-relation à partir de notre documentation.

#### **A-La définition des concepts liés à l'évaluation des programmes**

Les concepts et leur définition ont été tirés essentiellement des travaux de Rossi & Freeman (1999) et de Marceau, Otis, Simard (1992). Nous définissons successivement les concepts suivants : la raison d'être, les cibles, les objectifs, la nature de l'intervention, les intrants, les activités de production, les extrants, les impacts, l'atteinte des objectifs, le rendement absolu, le rendement relatif, la valeur du programme, l'efficience, l'efficacité et la pertinence.

L'élaboration d'un programme public requiert au préalable l'attention du gouvernement relativement à une préoccupation socio-économique qui touche ou risque vraisemblablement de toucher les populations. Les motifs de ces interventions sont qualifiés

<sup>2</sup> Ces évaluations sont réalisées par les experts expérimentés provenant des pays membres et retenus par la Commission à cet effet. L'annexe 1 présente ces équipes d'évaluation de Leader1 et de Leader 2.

<sup>3</sup> Il y a parfois dans un même tableau les données en plusieurs devises. Cas de la politique d'Irlande du Nord p.21

de **raison d'être** et deviennent les **cibles** lorsqu'on les juge insatisfaisants et que l'on cherche à les modifier par une intervention publique. Ainsi, se définit le portrait de la situation que l'on cherche à obtenir après que le programme ait produit ses effets ; le résultat escompté ( **objectif** ). Par quels mécanismes le gouvernement réussira-t-il à modifier dans le sens souhaité la situation insatisfaisante ? Quelles sont les incitations du programme qui favoriseront l'adoption des comportements désirés ? ( **Nature de l'intervention** ). Quelles sont les ressources humaines, matérielles et financières consenties à l'atteinte des objectifs du programme ? ( **Intrants** ). De quelle manière les ressources ont-elles été transformées par les agents producteurs pour livrer les biens ou services publics du programme ? Quelles sont les modalités organisationnelles qui ont été adoptées en pratique par les agents producteurs en vue de la production au bénéfice des citoyens des biens et services ? ( **Activités de production** ). Que reçoivent concrètement les citoyens en biens et services gouvernementaux, en subventions ? Que supportent-ils en tarifs ou doivent-ils subir comme contraintes réglementaires ? Ce sont les questions auxquelles il faut répondre pour concrétiser ou matérialiser ce que le citoyen a reçu ou subi du gouvernement à travers le programme ( **Extrants** ). L'**impact** est la mesure des effets ou des retombées de ce programme sur la société, uniquement dus au programme alors que l'**atteinte des objectifs** compare la situation cible après intervention avec la situation souhaitée. Autrement dit, elle permet de définir l'écart entre ce qu'on devrait espérer et ce qu'on a obtenu comme effet pour ce genre de programme. Ainsi, le calcul du **rendement absolu** qui s'en suit consiste à apprécier l'**efficacité** (réalisation effective des objectifs) du programme en estimant l'impact net du programme par unité d'effort. En d'autres termes quelle est la capacité du moyen d'intervention à produire plus de bien être que les décisions individuelles des contribuables ? Quant au **rendement relatif**, il permet de comparer le programme en terme de rendement aux autres options d'intervention qui peuvent contribuer à régler le problème initial. Autrement dit, le programme se positionne-t-il mieux que « les solutions de rechange » en tant que solution aux problèmes. La synthèse des observations et des arguments sur le programme doit se traduire en jugement de **valeur de programme**. En d'autres termes, c'est le rendement du programme à produire du bien être par rapport à des programmes destinés à régler d'autres problèmes ou encore à la non-intervention.

L'évaluation des programmes publics réfère beaucoup à la notion d'**efficience** pour l'appréciation des effets obtenus d'un programme par rapport aux ressources qui y sont investies. Autrement dit, l'efficience permet de s'interroger sur les quantités de ressources déployées par rapport aux résultats obtenus. Le même résultat aurait-il pu être atteint avec

plus ou moins de ressources ou davantage de résultat avec moins de ressources? La cohérence des objectifs aux besoins du secteur et aux problèmes socio-économiques dont on est censé résoudre fait apparaître le concept de **pertinence**.

### **B-La méthodologie.**

Il s'agit d'expliquer l'approche méthodologique que nous avons retenue. Celle qui nous permettra d'atteindre le but de notre étude. Nous avons procédé à une recherche des informations relatives à la politique Leader et à son évaluation. Pour cela, nous avons utilisé l'Internet pour effectuer les consultations en ligne notamment, le site de la Commission européenne, celui de l'Observatoire européen, du Journal officiel des Communautés européennes, de la Datar, du Ministère de l'Agriculture en France et de celui du Ministère de l'agriculture en Irlande du Nord. Nous avons également consulté plusieurs banques de données et souvent, avons eu recours à l'aide de la bibliothèque de l'ENAP et à son personnel pour mener cette recherche. Les banques de données que nous avons consultées sont les suivantes : Academic search, Business Source, Emerald Intelligence, Pais International, Repere Social Science AB, Web of science, Science direct. Les revues suivantes ont été consultées : The American Economic Review ( articles, papers& proceeding, mars 1999 à juin 2003), Journal of Economic Literature (1994 à 2003), Journal of Economic Perspectives (1996 à 2003).

Les moteurs de recherche sur le web que nous avons utilisé sont essentiellement « google » et « Yahoo. » Nous accédions aux différents sites cités plus haut soit en inscrivant le nom du site dans la fenêtre du moteur de recherche réservée à cet effet soit en inscrivant directement sur la fenêtre du site ou sur celle du moteur de recherche « évaluation du programme Leader » soit « Leader » ou « Datar. » En suite, plusieurs possibilités de « forage » se présentent dépendamment du type d'information que nous recherchions. Précisons que cette recherche d'information a été menée aussi bien en français qu'en anglais. Les procédés semblables ont été adoptés pour effectuer les recherches sur les banches de données que nous avons nommées précédemment.

Le site Internet du Ministère des Régions a été également exploité pour recueillir les informations sur la Politique nationale de la ruralité et les Pactes ruraux.

Nous avons aussi pris part à des réunions de recherche, sur l'élaboration d'un devis de mesure en vue de l'évaluation des Pactes ruraux, organisées par l'équipe de chercheurs de l'Université du Québec mandatée à cet effet par le ministère des Régions.



### C-La définition des concepts liés au développement rural.

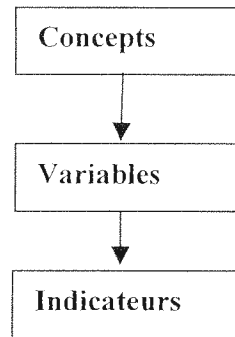
Les concepts de développement rural que nous présentons dans cette section sont tirés du texte de Bernard Vachon (1999). En effet, selon Vachon, « la politique de développement rural doit être une politique pluridisciplinaire de conception et multisectorielle d'application. Le développement rural à promouvoir doit être: global, territorial, adapté, solidaire, endogène, innovant et bénéfique pour la population. » Autrement dit, **global** parce qu'elle doit prendre en compte simultanément la dimension économique, la vie sociale et culturelle, les services, les infrastructures et l'environnement des territoires ruraux. Elle doit s'inscrire dans un territoire assez vaste, **territorial**, pour mener un projet cohérent dans toutes ses dimensions et assez proche pour impliquer ses citoyens. Il n'existe pas de monde rural type mais des territoires ruraux différenciés par la géographie, l'histoire, la démographie, l'économie, les paysages et par les dynamismes de développement. Le développement rural doit donc **s'adapter** à la particularité du territoire. Ainsi, la **solidarité** entre les acteurs devra être renforcée à plusieurs niveaux notamment, au niveau du territoire local où tous les acteurs doivent travailler en partenariat ; de celui de l'environnement géographique immédiat où les relations inter municipales deviennent une nécessité : de celui de la région et des villes qui l'entourent avec lesquelles les liens sont à préciser et à développer. Le développement rural doit être fondé sur les dynamismes locaux **endogènes** en améliorant la performance et la responsabilité de tous et en accordant les appuis nécessaires aux démarches locales de développement ; démarches qui doivent être caractérisées par l'**innovation** et la **créativité**. Autrement dit, c'est la démonstration de la valeur ajoutée du projet par rapport aux autres interventions cofinancées. Le caractère innovant peut concerner la méthode et le contenu technique du projet. Innover dans le développement rural se définit comme faire des choses structurantes et durables qui intègrent, entre autre, la **dimension sociale, l'emploi et l'environnement** en vue du **bien être de la population** en termes de conditions de vie liées aux facteurs socio-économiques et à l'environnement.

Les concepts ci-dessus sont définis en vue de faciliter la compréhension de l'étude et d'éviter les interprétations diverses résultants de l'absence de cadrage préalablement établie.

L'élaboration d'un cadre conceptuel requière la connaissance et l'observation du processus scientifique qui exige au préalable, du chercheur, l'identification et la définition des concepts parce que ce sont eux qui résument et catégorisent les observations concrètes d'un phénomène. Elles établissent aussi le lien entre un phénomène à l'étude et la théorie qui est une tentative d'explication d'un phénomène Fortin(1996). Ensuite, les variables qui

permettent d'expliciter ces concepts et de favoriser l'application de la mesure et enfin, les indicateurs de mesure de ces variables. La figure 1 qui suit résume la démarche recommandée à cet effet.

**Figure.1:** Processus d'élaboration d'un cadre conceptuel



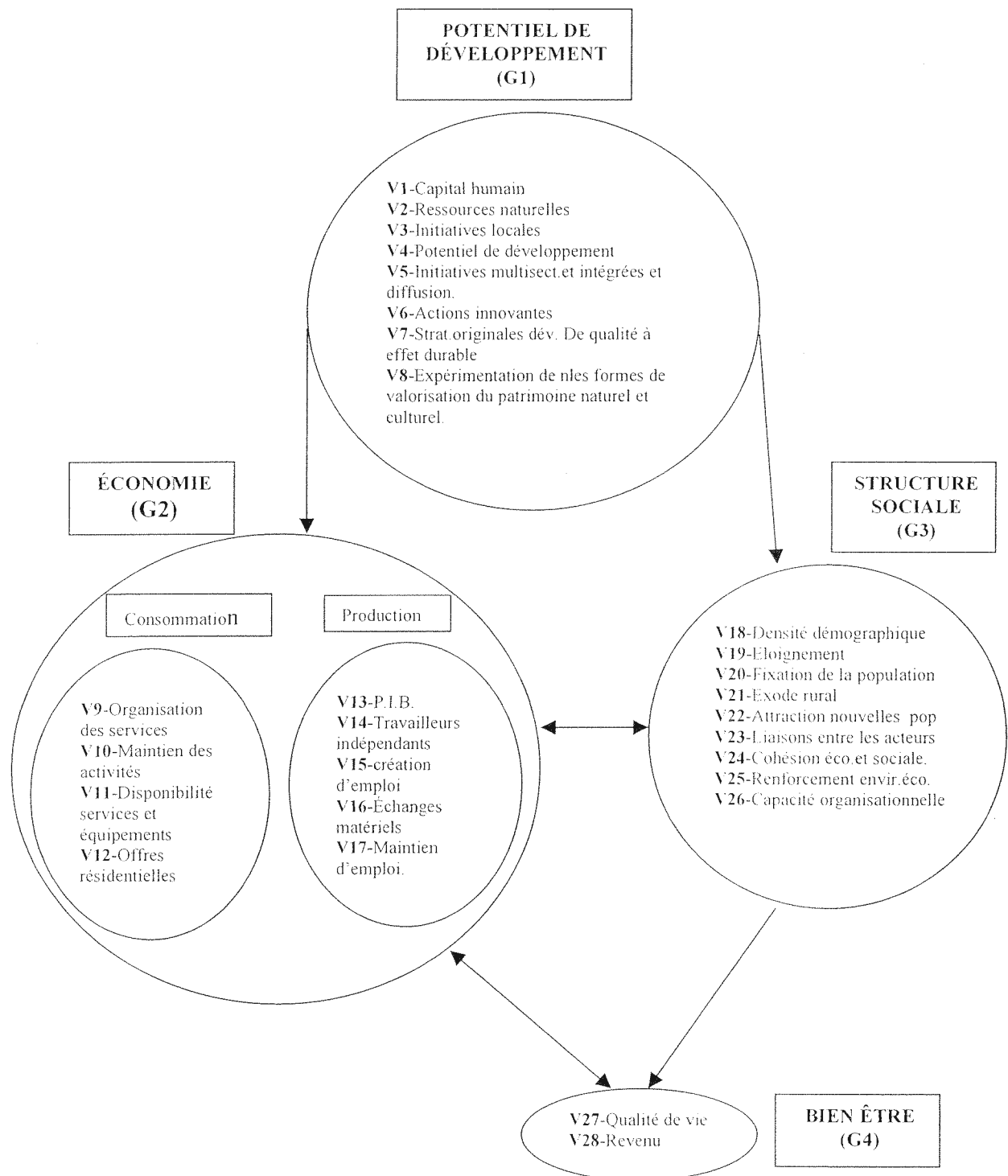
Il va s'agir pour nous de rechercher les concepts, les variables et les indicateurs utilisés par les évaluateurs de Leader et ceux que nous serons amenés à proposer non seulement pour être conforme à la démarche scientifique qui régit une bonne recherche mais aussi et surtout pour faciliter la lecture et la compréhension de ces travaux.

La lecture des documents relatifs à la politique Leader et à son évaluation<sup>4</sup> nous a renseignée sur l'existence de plusieurs concepts de base au développement rural. Ces concepts sont disséminés à travers les documents de l'Union européenne suivant aucun ordre clair à notre avis. Il nous paraît nécessaire de les organiser en les regroupant dans quatre grands blocs selon qu'elles réfèrent au « bien être », à « l'économie », au « potentiel de développement » et à « la structure sociale ». La figure 2 ci-après présente cette classification.

Pour des raisons organisationnelles, le bloc « Potentiel de développement » est nommé groupe un ( G1). Le concept « Économie » regroupant les blocs «Consommation» et « Production » est appelé groupe deux (G2). La « structure sociale » est nommée groupe trois (G3). Le « Bien être » est désigné groupe quatre(G4).

<sup>4</sup> Tableau I page 13

**Figure.2** : Représentation des quatre concepts et de leurs composantes tels que déduits des documents européens des programmes Leader.



Il ressort de ces concepts une liste des variables que nous avons identifiées à partir des documents consultés. Le tableau 1 suivant présente ces variables et les références des documents qui les mettent en valeur. Plusieurs autres documents font état des mêmes variables mais nous ne pouvons les indiquer tous de façon exhaustive. Ceux figurant dans ce tableau sont présentés simplement à titre indicatif.

Nous faisons la distinction entre les variables relevées dans les documents qui décrivent les programmes(en gras), celles qui proviennent des rapports d'évaluation et les variables communes à ces deux types de documents (en italique). L'objectif est de savoir d'une part, si les relations entre ces variables sont établies en terme de causalité par les concepteurs des programmes et d'autre part, l'approche des évaluateurs de Leader par rapport à la modélisation de la problématique.

#### D-La liste des variables documentées.

Tableau .1 : Liste des variables documentées.

	<b>Nom de la variable.</b>	<b>Réf. Document 1</b>	<b>Réf. Document 2</b>	<b>Réf. Document 3</b>
V1	Promotion /Acquisition du savoir-faire(capital humain)	Ex post evaluation Leader 1. Résumé P. 3		
V2	<b>Ressources naturelles</b>	Politique national française Leader + P.15 : 17.	Rapport sur les politiques communautaires et l'aménagement du territoire.P19	Politique nat. Irlande du Nord Leader+ p.6
V3	Initiatives locales	Ex post evaluation Leader 1. Résumé P. 3		
V4	Potentiel de développement	Ex post evaluation Leader 1. Résumé P. 3		
V5	<b>Initiatives multisectorielles et intégrées et leur diffusion</b>		Initiatives en Val d'Adour, étude comparée Leader2 et Leader +.	
V6	<b>Actions innovantes démonstratives</b>	Initiatives en Val d'Adour, étude comparée Leader2 et Leader +.		Programme Leader 2 en France. P 11.
V7	<b>Stratégies originales de développement de qualité à effet durable</b>		Politique nationale française Leader + P 5	
V8	<b>Expérimentation de nouvelles formes de valorisation du patrimoine naturel et culturel</b>	Politique nationale française Leader + P5		
V9	<i>Organisation des services</i>	Politique nationale française Leader + P.16	Ex post evaluation Leader1. p 27	
V10	<b>Maintien des activités</b>	Rapport sur les politiques communautaires et l'aménagement du territoire. P.17		
V11	<b>Disponibilité des services et des équipements.</b>		Politique nationale française.	
V12	<b>Offres résidentielles</b>	Politique nationale française Leader +	Rapport sur les politiques communautaires et l'aménagement du territoire.P 17	Politique nationale Irlande du Nord Leader +

Tableau .1 : Liste des variables documentées (suite et fin)

	Nom de la variable.	Réf. Document 1	Réf. Document 2	Réf. Document 3
V13	<b>PIB</b>	Rapport sur les politiques communautaires et l'aménagement du territoire. P 9		
V14	<i>Travailleurs indépendants</i>	Politique nationale française Leader +	Ex post evaluation Leader 1.Résumé P.11	
V15	<i>Création d'emploi</i>	Ex post evaluation Leader 1.Résumé P.10	Politique nationale Irlande du Nord Leader + p.6	Politique nationale française Leader +
V16	<b>Echanges matériels</b>	Politique nationale française Leader +		
V17	<b>Maintien de l'emploi</b>	Rapport sur les politiques communautaires et l'aménagement du territoire. P.14		
V18	<i>Densité démographique</i>	Ex post evaluation Leader1. p 27	Politique nationale française Leader + P 16	
V19	<b>Eloignement</b>	Politique nationale française Leader +		
V20	<b>Fixation de la population.</b>	Politique nationale française Leader +	Rapport sur les politiques communautaires et l'aménagement du territoire. P 9	
V21	<b>Exode rural</b>	Politique nationale française Leader +	Rapport sur les politiques communautaires et l'aménagement du territoire. P.17	
V22	<b>Attraction de nouvelle population</b>	Politique nationale française Leader +		
V23	<b>Liaisons entre les acteurs</b>	Politique nationale française Leader +		Rapport sur les politiques communautaires et l'aménagement du territoire. P.11
V24	<b>Cohésion économique et sociale</b>	Politique nationale française Leader +	Politique nationale Irlande du Nord Leader + P.6	Rapport sur les politiques communautaires et l'aménagement du territoire. P 19
V25	<b>Renforcement de l'environnement économique</b>		Politique nationale française Leader + P5	
V26	<b>Capacité organisationnelle des communautés</b>		Politique nationale française Leader + P5	
V27	<b>Qualité de vie</b>	Politique nationale française Leader +	Politique nationale Irlande du Nord Leader + p.6	
V28	<b>Revenus</b>	Politique nationale française Leader +	Rapport sur les politiques communautaires et l'aménagement du territoire. P 9	

Nous avons identifié les 28 variables ci-dessus parce qu'elles reviennent régulièrement dans la plupart de la documentation consultée.

Dans les tableaux 2 qui suivent, nous présentons schématiquement l'ensemble des variables à l'étude et les relations causales documentées qui existent entre elles par une flèche. Le sens de la flèche indique la variable qui influence l'autre en terme de causalité. Les flèches en pointillées marquent l'absence de relation documentée.

A titre d'exemple, la politique de soutien au revenu ( garanties des prix, politiques de marché dans le domaine agricole ) influence le PIB régional (Figure 3), le maintien des activités et la cohésion économique et sociale dans les zones régionales.

**Figure 3** : Exemple d'une relation causale entre deux variables

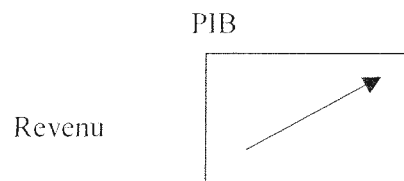


Tableau 2 : Détail des relations entre les variables.

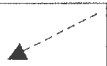

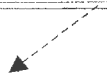


	Nom de la variable	V1	V2	V3	V4	V5	V6	V7	V8	V9	V10	V11	V12
V1	Capital humain												
V2	Ressources naturelles												
V3	Initiatives locales												
V4	Potentiel de développement												
V5	Initiatives multisectorielles intégrée et leur diffusion												
V6	Actions innovantes démonstratives												
V7	Stratégies originales de qualité et durable												
V8	Expérimentation nles forme de valorisation patrimoine												
V9	Organisation des services												
V10	Maintien des activités												
V11	Disponibilité des services												
V12	Offres résidentielles												

Tableau 2 : Détail des relations entre les variables (suite).






		V1	V2	V3	V4	V5	V6	V7	V8	V9	V10	V11	V12
	Nom de la variable	Capital humain.	Ress. naturelles	Initiatives locales	Potentiel de develop.	Initiatives mult. Et int. Et dif	Action innov.	Strat. originales	Exp.de nles formes val.patri.	Orga. sces	Maintien des activités	Dispo Serv.	Offres Rési.
V13	P.I.B.												
V14	Travailleurs indépendants												
V15	Création d'emploi												
V16	Échanges matériels												
V17	Maintien d'emploi												
V18	Densité démographique												
V19	éloignement												
V20	Fixation de la population												
V21	Exode rural												
V22	Attraction nles populations.												





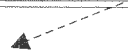


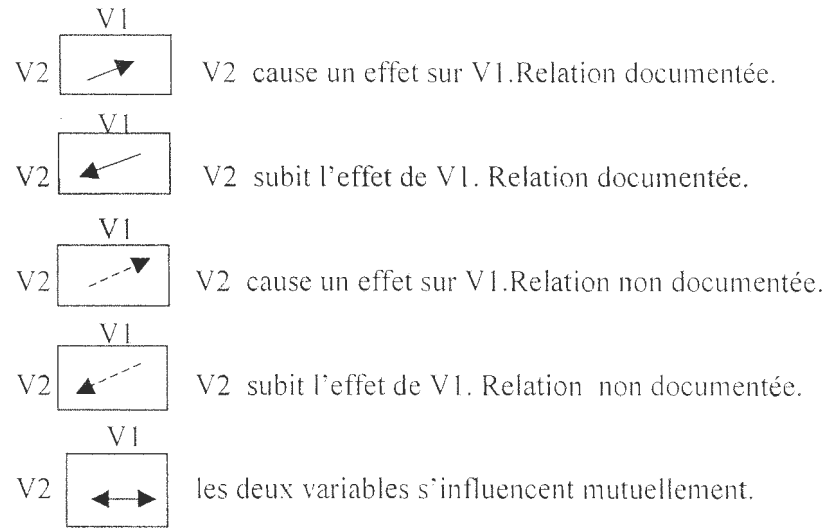
Tableau 2 : Détail des relations entre les variables (suite).

		V1	V2	V3	V4	V5	V6	V7	V8	V9	V10	V11	V12
	Nom de la variable	Capital humain	Ress. naturelles	Initiatives locales	Potentiel de develop	Initiatives mult. Et int. Et dif	Action innov	Strat. originales	Exp.de nles formes val.patri.	Orga. sces	Maintien des activités	Dispo Servi.	Offres Résid.
V23	Liaison entre les acteurs												
V24	Cohésion économique et sociale	↙	↙								↘		
V25	Renforcement environnement économique							↙					
V26	Capacité organisationnelle								↘				
V27	Qualité de vie..												
V28	Revenu										↗		



Tableau 2 : Détail des relations entre les variables (suite et fin ).

	Nom de la variable	V23	V24	V25	V26	V27	V28
V23	Liaisons entre les acteurs						
V24	Cohésion éco. et sociale						
V25	Renforcement environnement éco.						
V26	Capacité organisationnelle						
V27	Qualité de la vie						
V28	Revenu						

Légende.

La matrice que nous venons de présenter est composée de 784 cases (28\*28). La diagonale représente l'intersection entre les variables identiques. Nous avons divisé la matrice en deux parties pour éviter de répéter l'information et exploitons la partie sous la diagonale. Il apparaît à l'observation de ce schéma que 28 cases seulement contiennent une flèche pleine ; une case contient une flèche à double sens et 4 cases contiennent les flèches en pointillés. Les 28 flèches pleines dans le tableau ne signifient pas que chaque variable a nécessairement une relation avec une autre. Le modèle causal que nous présenterons par la suite nous éclairera mieux sur les relations de chaque variable. En attendant, nous résumons la grande matrice ci-dessus par une plus simple qui devra permettre au lecteur de mieux comprendre notre démarche. Cette fois nous utilisons non plus les variables exclusivement, mais la dénomination « groupe » que nous avons énoncé lors de la classification des variables.

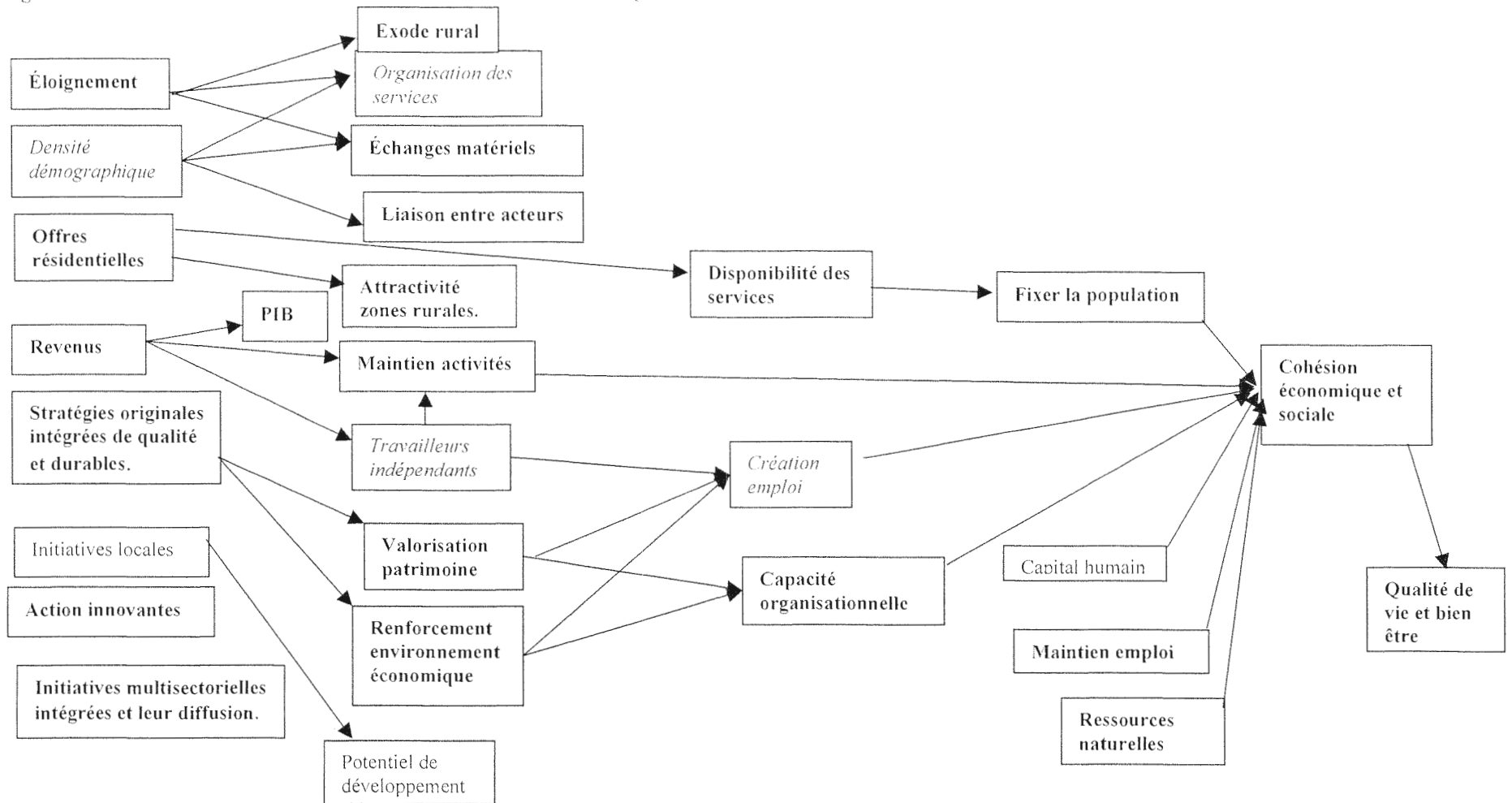
**Tableau.3:** Matrice de relations entre les variables des grands groupes.

	G1	G2	G3	G4
G1	2			
G2	1	2		
G3	4	10	5	
G4	0	3	1	0

Nous pouvons dire à titre d'exemple et à la lumière de ce tableau qu'entre les variables du groupe 1, il y a deux relations explicitées et qu'il existe dix relations explicitées entre les variables du groupe 2 et celles du groupe 3.

La matrice nous enseigne également que les variables du groupe 4 ne sont ni en relation avec elles-mêmes ni avec celles du groupe 1. Le détail de ces relations vous est présenté à la page suivante dans le modèle causal de la problématique du développement rural en Europe.

Figure 4 : MODÈLE CAUSAL EUROPÉEN DE LA PROBLÉMATIQUE DU DÉVELOPPEMENT RURAL.



Le modèle causal ci-dessus, de la problématique du développement rural en Europe met en évidence plusieurs variables regroupées dans le tableau de la page 13 et 14 et établit les liens de causalité entre certaines. Cependant, le raisonnement logique qui doit être mené entre ces variables jusqu'à la cible ultime n'est pas clairement posé. A titre d'exemples, comment les actions innovantes peuvent-elles favoriser la cohésion économique et sociale ? Aucune indication de relation de causalité avec une autre variable n'est signalée. De même, les initiatives multisectorielles peuvent-elles avoir une influence sur la cohésion économique et sociale ? Si oui, de quelle façon si cette variable n'est en relation avec aucune autre ? . Nous pouvons également nous interroger sur la façon dont l'organisation des services va agir sur la cohésion économique et sociale.

Ce sont là, autant d'interrogations parmi tant d'autres sur lesquelles nous essaierons de trouver les solutions par la construction d'un modèle causal plus complet présentant la problématique du développement rural en Europe. Il s'agira également, d'une part de nous assurer que le modèle causal met en relief de façon explicite les relations entre toutes les variables et d'autre part d'indiquer quelle variable exerce une influence sur l'autre de manière causale et ce, jusqu'au bout de la chaîne.

Le cadre conceptuel que nous venons de décrire nous a renseignés sur les différents concepts de notre étude. Il a mis en évidence les variables qui y sont associées et les relations entre elles de manière causale. Nous avons distingué, dans le modèle causal de la problématique de Leader, les variables provenant des concepteurs de ce programme (variables en gras et en italique) et celles des évaluateurs (italiques et normales). Les différences importantes apparaissent dans les représentations causales que nous faisons séparément de ces deux conceptions ( fig.5 et fig.6).

La figure 5 représentant le modèle causal présumé des concepteurs de Leader renferme beaucoup plus de variables que la modèle causal de la figure 6 des évaluateurs. Ce modèle est plus détaillé. Autrement dit, les relations entre les variables sont plus détaillées et systématisées. Les politiques semblent, de ce fait, avoir une vue plus large et claire de la problématique.

Cependant, l'observation de la figure 6 fait ressortir que les évaluateurs de Leader ne mettent pas nécessairement les variables en relation de manière causale selon les documents que nous avons consultés. Ils n'indiquent pas la cible ultime. Cela nous amène à nous questionner sur la perception de l'utilité du modèle causal chez les évaluateurs de Leader. Y auraient-t-ils d'autres raisons qui justifieraient le choix de ne pas modéliser ce problème ? il



nous semble que le risque de se tromper de cible est plus élevé en choisissant les variables d'intervention de cette façon là.

Voici la représentation graphique de ces approches.

Figure 5 : MODELE CAUSAL PRESUME DES CONCEPTEURS DE LA POLITIQUE.

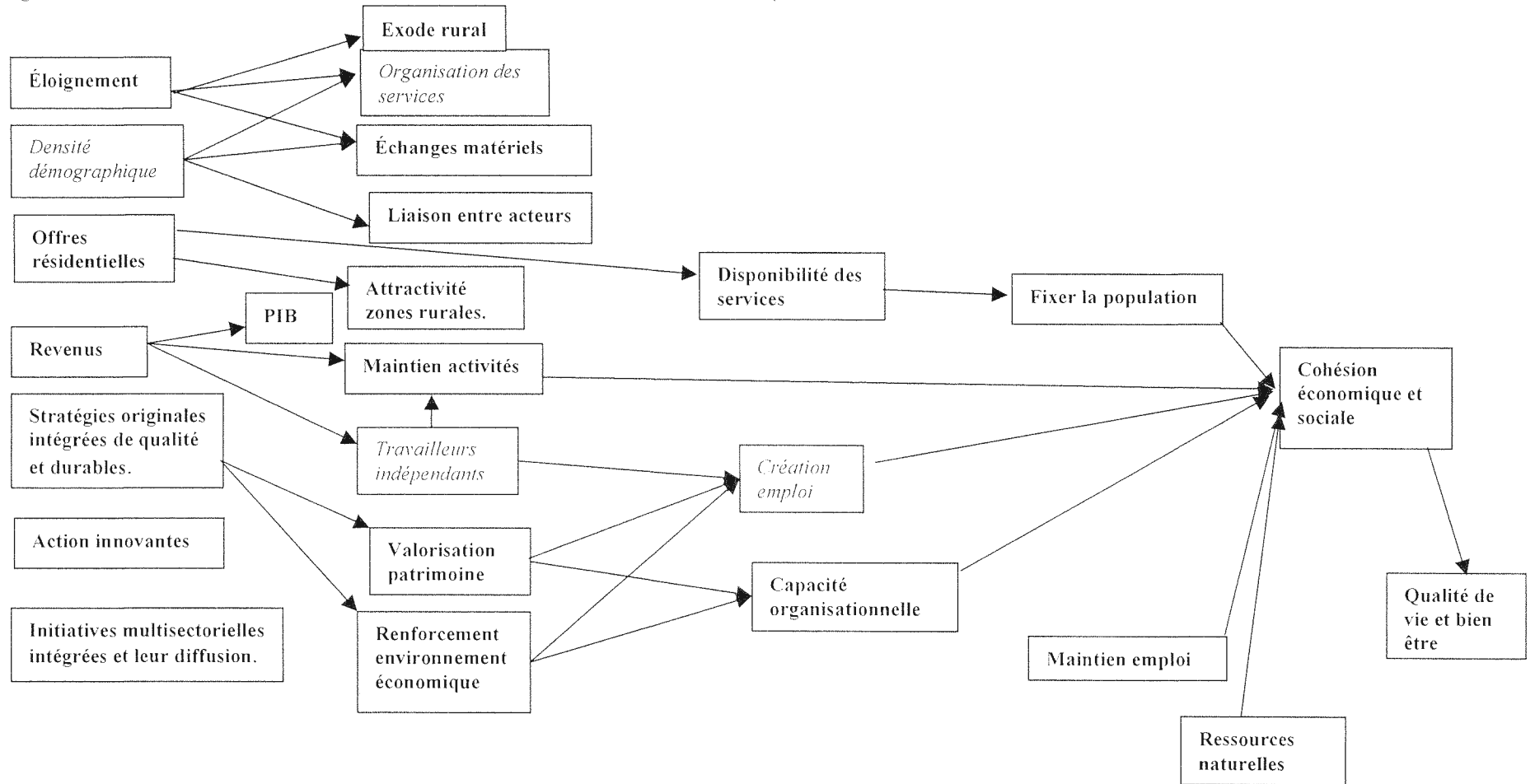
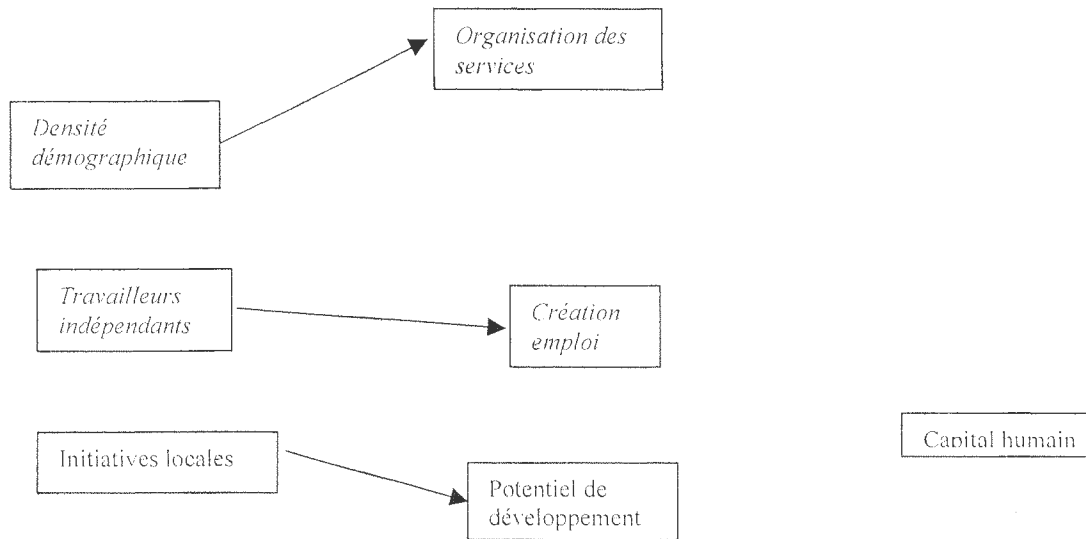


Figure 6 : MODELE CAUSAL PRESUME DES EVALUATEURS DE LEADER.



Dans les évaluations de Leader 1 et 2, nous n'avons pas trouvé de schéma de modélisation de la problématique de Leader. Cependant, un essai de modèle logique relativement à certains aspects de Leader +<sup>5</sup>. Encore là, c'est une proposition administrative qui est faite par la Commission européenne.

L'analyse que nous venons de faire nous a renseignés le niveau de modélisation de la problématique de Leader et sur les composantes de cette problématique. Dans la section suivante, nous présentons l'analyse des rapports d'évaluation de Leader.

<sup>5</sup> Lignes directrice pour l'évaluation des programmes Leader plus. Page 49 et 53.

#### **4-Analyse des évaluations de Leader.**

Nous allons mener cette étude en trois points. D'abord, nous analyserons les intentions du programme puis aborderons le programme en lui-même dans un deuxième temps avant d'entamer ses effets dans une troisième section.

##### **A-Les intentions du programme**

Le problème auquel l'Union européenne s'est attaquée peut être analysé en élaborant un modèle causal. Celui-ci vise, d'une part, à identifier la situation insatisfaisante ; d'autre part à déterminer les causes et à établir les liens entre les différentes variables. Le modèle causal que nous présentons à la page 24 résume à notre manière la problématique de Leader.

La situation insatisfaisante est l'existence des disparités socio-économiques entre les régions et les pays qui constituent l'Union européenne. Disparités qui sont préjudiciables à la cohésion économique et sociale des pays de l'Union (Europa, 2000, journal officiel, 1999).

Les écarts importants sont observés entre les pays de l'Union notamment la France et l'Irlande du Nord en ce qui concerne le produit intérieur brut (PIB.) Selon le premier rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale en page 3, les régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75% de la moyenne communautaire des 25 pays de l'Union européenne représentent environ 115 millions d'habitants, soit 25% de la population totale. Par contre, celles dont le PIB moyen par habitant est supérieur à 75% ne représentent qu'environ 37 millions d'habitants.

Les disparités importantes existent au niveau des revenus. Particulièrement au niveau des revenus par habitant entre les régions ( Deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale, 2002); ce même rapport dévoile également de forts écarts de chômage et la variation du taux d'emploi à l'intérieur des pays de l'Union.

Les zones rurales de la communauté sont, en outre, confrontées au déclin de l'emploi dans l'agriculture et de l'activité agricole, au départ des jeunes les mieux formés, à une augmentation du chômage rural et du nombre de personne en situation précaire, à l'isolement accru du fait de la disparition de certains services aux entreprises et aux personnes et des dommages causés à l'environnement qui donne au monde rural une image réduisant son attractivité ( Rapport sur les politiques communautaires et l'aménagement du territoire, 1999).

De cette problématique, nous retenons qu'il y a des variables de plusieurs natures. Nous les présentons dans le tableau 3 ci-après classifiées selon leur degré d'importance en terme d'influence causale par rapport au problème à résoudre.

**Tableau 4 : Nature des variables**

<b>Variables indépendantes</b>	<b>Variables intermédiaires</b>	<b>Variables dépendantes (ultimes)</b>
Densité de la population	Organisation des services	Cohésion économique et sociale
Eloignement	Liaison entre les acteurs	Qualité de la vie
Revenus	Echanges matériels	
Offres résidentielles	Fixer la population	
Initiatives locales	Maintien de l'emploi	
Stratégies originales intégrées de qualité et durables.	Exode rural	
Actions innovantes	Maintien des activités	
Initiatives multisectorielles intégrées et leur diffusion	Disponibilité des services	
	Travailleurs indépendants	
	Création d'emploi	
	Ressources naturelles	
	PIB	
	Capital humain	
	Attraction des zones rurales	
	Valorisation du patrimoine	
	Renforcement environnement économique	
	Capacité organisationnelle	
	Potentiel de développement	

Rappelons que les variables présentées dans le tableau ci-dessus sont toutes documentées et figurent dans le modèle causal de la problématique du développement rural en Europe de la page 24 tandis que le modèle de la page 32 est notre contribution à l'amélioration de ce modèle de base.

Ce tableau présente trois types de variables: Les variables indépendantes, les variables intermédiaires et les variables dépendantes. Les variables indépendantes sont les variables à l'origine du problème. Leurs manipulations nous permettent d'étudier leurs effets sur les variables dépendantes. La colonne du milieu est composée de variables intermédiaires dont les effets ne sont pas nécessairement observés mais dont la présence est déduite de la relation entre les variables indépendantes et les variables dépendantes. Les variables dépendantes ou cibles ultimes sont les variables influencées par les variables indépendantes. Dans le cas d'espèce ce sont les variables « qualité de la vie » et « bien être du citoyen »

Le modèle causal ci-dessous (fig.7) ne reprend pas nécessairement toutes ces variables. Nous avons regroupé celles dont la base de définition nous paraît commune. Ainsi, la « création d'emploi » et le « maintien de l'emploi » sont devenus une seule variable nommée « emploi. » L'« organisation des services » et la « disponibilité des services » ont également été regroupés en une variable dénommée « offre des services ». De plus, le « revenu » est devenu une variable intermédiaire qui se regroupe avec la variable « PIB »; nous introduisons une nouvelle variable indépendante « politique des marchés » qui englobe tout ce qui est subventions, aides, politiques des prix, etc.

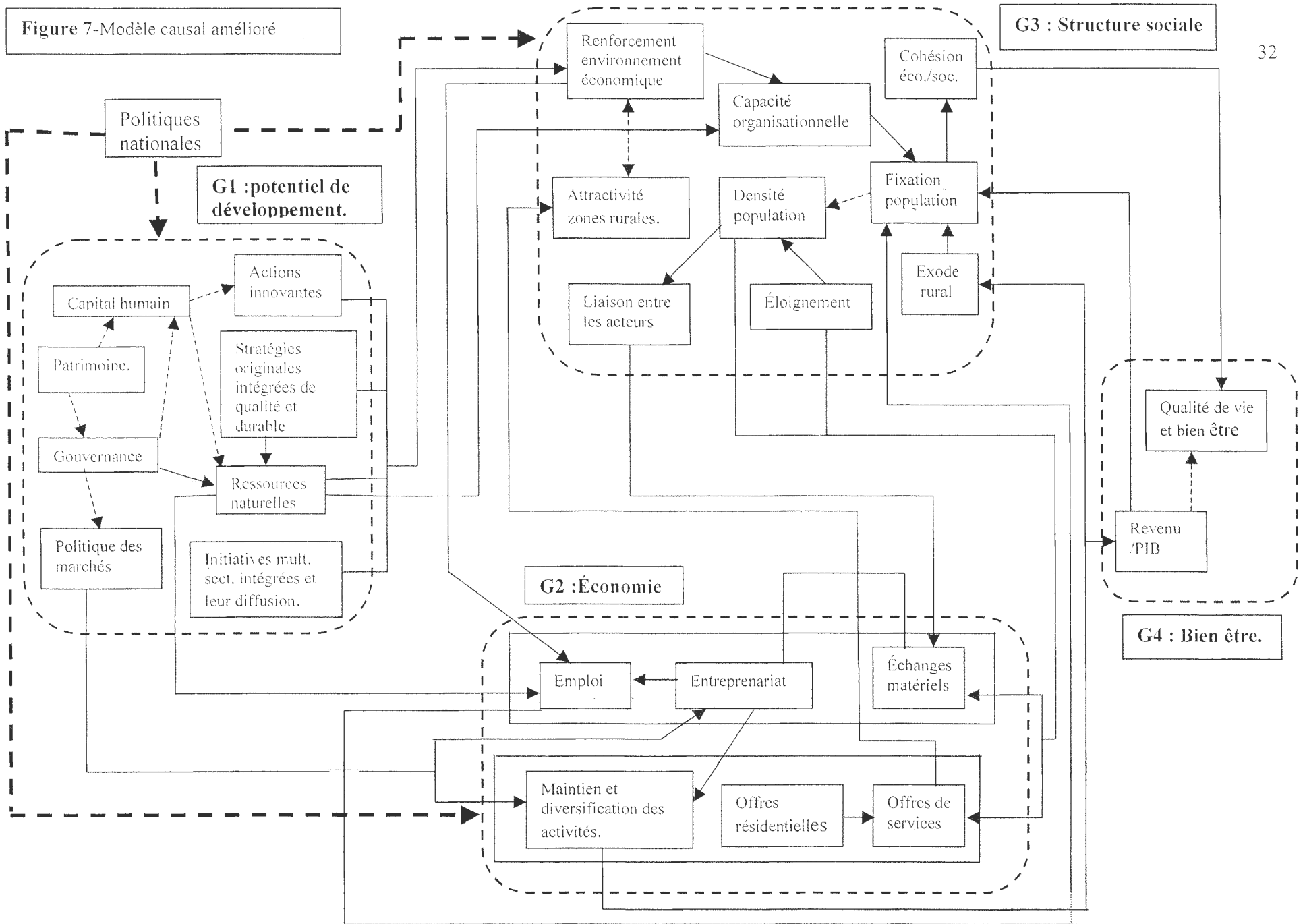
La variable « gouvernance » a été ajoutée pour marquer la capacité des acteurs locaux à se prendre en main. Elle fusionne avec la variable « initiatives locales.»

La « politique nationale » est une variable qui est également ajoutée pour signifier l'influence des décisions politiques nationale sur les programmes de développement.

Plusieurs nouveaux liens ajoutés complètent et renforcent l'interprétation de la problématique du développement rural en général et celle de la Commission européenne en particulier.

Voici donc notre proposition de modèle causal.

Figure 7-Modèle causal amélioré



Les variables à l'origine des disparités socio-économiques sont dites variables indépendantes. Nous avons établi les liens et le niveau d'influence de ces variables sur les autres appelées variables dépendantes, intermédiaires et ultimes ( fig 7).

De notre modèle causal amélioré, nous pouvons observer les quatre groupes de variable déjà identifiés à la page 12. Le groupe 1 « Potentiel de développement », le groupe 2 « Économie », le groupe 3 « Structure sociale » et le groupe 4 « Bien être. » Chaque groupe met en évidence les relations entre ces variables et les variables des autres groupes. Une meilleure interrelation entre les variables est établie et l'influence des variables indépendantes sur les autres variables, dépendantes et ultimes, est assez clairement explicitée jusqu'à la cible ultime en suivant le sens des flèches. À titre d'exemple, la gouvernance exerce une influence certaine sur les ressources naturelles de la région dont l'exploitation a des répercussions sur la variable économique emploi qui contribue fortement à la fixation des populations sur le territoire et à l'amélioration de la qualité de vie de ceux-ci par le bénéfice des retombées de la politique de la cohésion économique et sociale.

Le groupe 2 est composé de deux types de variables. Le bloc de variables pouvant être qualifié de « consommation » et celui dit de « production ». Les deux étant fortement en relation avec les variables du groupe 3 et dans une moindre mesure avec celles du groupe 4.

Le bloc « consommation » regroupe les offres résidentielles, les offres de service et le maintien et la diversification des activités, variables qui ont une influence avérée sur l'attractivité des zones rurales, l'exode rural, le revenu et la cohésion économique sans lesquels la qualité de vie et le bien être des populations ne peut être assuré.

Le bloc « production » concerne l'emploi, l'entrepreneuriat et les échanges matériels. Ces variables agissent fortement sur l'attractivité des zones rurales, l'emploi, le renforcement de l'environnement économique et la capacité organisationnelle du citoyen en vue de son installation dans les zones territoriales.

Les deux blocs ne doivent pas être vus comme deux entités séparées. Ils constituent un ensemble homogène dans lequel les relations multiples peuvent être établies. Ils ont l'avantage de présenter ensemble les conditions pouvant favoriser la décision du citoyen de s'installer dans la zone rurale ou pas et cela, sans contrainte. Ainsi l'un décrit le « cadre de vie » et l'autre, le « marché du travail. »

La « politique nationale » est une variable qui a une influence sur les groupes 1, 2 et 3. Cette variable caractérise le rôle de la politique et ses attributions dans la mise en place des programmes de développement rural.



## **L'analyse détaillée des variables**

Selon notre modèle causal élaboré, certaines variables individuelles influencent la cohésion économique et sociale. Sur les variables que nous avons identifiées ( Tableau 3 ), nous en expliquons quatre au hasard à titre d'exemple. Ces variables sont les suivantes:

### **L'éloignement**

D'une façon générale, l'absence d'une ville importante moyenne à proximité d'une zone rurale freine les possibilités de dynamisme qu'un tel pôle peut apporter ( Commission européenne, 2001). En effet, pour les entreprises, même si l'éloignement peut favoriser la baisse de certaines charges en terme de salaires versés aux employés, il n'en demeure pas moins que les frais d'approvisionnement demeurent très élevés notamment le coût du transport. L'effet combiné de ces deux facteurs peut amener les entreprises à adopter une attitude de prudence quant à l'embauche de la main d'œuvre. En outre l'éloignement est une variable qui explique, en partie, la faible densité de la population d'autant plus qu'il peut limiter les offres de services et les échanges matériels réduisant ainsi l'attractivité des zones rurales pour l'installation des populations et la cohésion économique et sociale.

### **La politique des marchés**

Dans les régions qui souffrent de nombreux handicaps, altitude, conditions climatiques, rendant leur production économiquement peu viable, les aides multiformes pour soutenir les revenus et les prix sont quasi inexistantes entraînant ainsi, l'exode rural et l'inoccupation des terres ( Rapport sur les politiques communautaires et l'aménagement du territoire, 1999). Cette situation a probablement des répercussions importantes sur la cohésion économique et sociale dans la zone et partant sur la qualité de vie et du bien être des citoyens.

## **La densité de la population**

De « Ex-post evaluation Leader1 » (2001 ) il ressort que le type de milieu naturel prédominant est respectivement, la montagne, les plaines ou plateaux et les littorales et petites îles. En outre, dans certaines zones des territoires Leader, la densité de la population est inférieure à 35 hab./km<sup>2</sup> ce qui correspond à des zones rurales à faible potentiel démographique où se posent, inmanquablement, des problèmes d'organisation des services versus, les zones rurales de fortes densités démographiques situées essentiellement à proximité des villes avec 100 à 200 hab./km<sup>2</sup>.

Il convient tout de même de préciser que les zones éligibles au programme Leader 1 étant par nature des régions en difficulté, en général, les territoires retenus sont confrontés à un déclin démographique important.

### **Les offres résidentielles.**

Les zones rurales font face à un vieillissement croissant de leur population en partie à cause de l'arrivée de retraités. Ce qui entraîne un important déséquilibre de la pyramide des âges et un déficit structurel du bilan naturel ( Datar, 2001). Ainsi, pour maintenir et attirer les nouvelles populations dans les zones rurales, les offres résidentielles c'est à dire des logements, des paysages, des équipements et des services peuvent leur permettre de développer leurs activités. S'il y a une défaillance dans ces offres, les zones rurales seront moins attractives et présenteront un cadre de vie défavorable à la fixation des nouveaux arrivants.

Les variables que nous venons d'expliquer ont une influence non négligeable sur la cohésion économique et sociale d'une région. En effet, si elles ne sont pas maîtrisées par le gouvernement, apparaîtront entre autres phénomènes, l'exode rural, l'inoccupation des terres, l'inorganisation des services et des échanges qui font que les zones rurales resteront non seulement non attractives mais aussi et surtout connaîtront un fort déséquilibre économique et social qui affectera la qualité de la vie des citoyens.

Il est donc important, à notre avis, que les gouvernements, par l'entremise des programmes divers, se préoccupent de la maîtrise de cet ensemble de variables qui ont des effets, à des degrés divers, sur le développement de la région dans sa globalité.

## Les cibles.

Les motivations de la Commission européenne pour la mise en place de ce programme découlent de la situation insatisfaisante décrite précédemment en ce qui concerne la cohésion économique et sociale des territoires ruraux des pays de l'Union.

La cible ultime de l'intervention est la qualité de vie et le bien être que devrait procurer de manière ultime une meilleure cohésion économique et sociale. L'Union européenne, à travers les programmes successifs Leader, a augmenté progressivement le nombre de cibles. Ainsi, Leader 1 visait entre autres cibles, la promotion d'une nouvelle approche de développement rural de la base vers le sommet, le développement des zones rurales par l'initiative locale et la promotion de l'acquisition de savoir-faire dans le domaine de développement local ( Commission européenne, 2001) tandis que Leader 2 visait d'une part la promotion des initiatives multisectorielles et intégrées, leur diffusion dans toute l'Union et d'autre part, des actions innovantes démonstratives à diffuser également dans les pays de l'Union. Enfin, Leader+ vise le maintien du caractère expérimental des stratégies de développement territorial de qualité et à effet durable, les stratégies construites à partir d'un thème fédérateur et des actions capables de contribuer à la création d'emplois ( Val d'Adour, 2001)

On retrouve entre les cibles directes que sont l'éloignement, les offres résidentielles, la densité de la population, la politique des marchés, les stratégies originales de développement durables intégrées et de qualité, les actions innovantes, les initiatives multisectorielles intégrées, les initiatives locales et la cible ultime, un ensemble de variables intermédiaires. Il s'agit d'autant d'éléments de la chaîne causale sur lesquels le programme aura une influence qui contribuera au bien être des individus. Ce sont, entre autres variables, le renforcement de l'environnement économique, les offres de services, l'entrepreneuriat, l'emploi et le revenu. Ces variables sont plus ou moins sous l'influence immédiate des cibles directes et produisent les effets souhaités.

## **Les objectifs.**

La Commission européenne en mettant en place ce programme veut stimuler les variables cibles pour atteindre des objectifs précis. Il y a donc plusieurs niveaux d'intervention pour un objectif pas clairement exprimé à notre avis. L'objectif de cohésion économique et sociale énoncé dans la documentation Leader n'est en fait qu'une cible générale qui exprime une préoccupation politico-économique des initiateurs de ce programme et non un état souhaité précis des besoins propres à chaque région justifiant la mise en place de Leader. Ainsi, autour de cette cible centrale, on a exprimé de façon claire les cibles spécifiques communes aux régions à l'étude dont les effets pourraient être interprétés comme des objectifs. Selon nous, ce programme ne fait pas mention expressément des objectifs. Il énonce une série de cibles spécifiques. C'est le cas, entre autres cibles, des partenaires locaux à mobiliser, de l'entrepreneuriat local à rendre opérationnel, des régions à revitaliser et à redynamiser, des emplois à créer et à maintenir et la valorisation des ressources endogènes.

Il est également à noter que les objectifs spécifiques ne sont pas également définis dans ce programme Leader. Autrement dit, il n'y a pas d'objectifs chiffrés ou de niveau d'atteinte de la cible qui permettent une mesure de l'atteinte des objectifs.

L'analyse des intentions de ce programme nous a permis de mettre en évidence quelques variables de la problématique du développement rural au sein de l'Union européenne et leurs différentes interactions. Nous avons pu également répertorier les cibles et fait ressortir que les objectifs de ce programme de la Commission européenne n'étaient pas clairs. La section suivante analyse l'organisation du programme Leader.

## **B-Les programmes.**

L'analyse des programmes Leader se fera, dans cette section, selon notre grille à partir de la nature de l'intervention jusqu'aux extrants. Il s'agira de présenter les mesures incitatives des programmes, ses ressources, ses procédures opérationnelles de fonctionnement et les aides accordées par le programme. L'analyse du tableau 5 nous permettra de comparer les programmes Leader et de montrer leur évolution. Quel aspect privilégie l'un par rapport à l'autre ?

Nous présenterons également l'analyse des programmes Leader par pays. Autrement dit, nous examinerons au sein de la Commission, en France et en Irlande du Nord, si les

programmes sont explicites en terme de mesures incitatives, de ressources, d'activités de production et d'extrants.

Il nous plaira de montrer que chaque évaluation de programme est conforme ou pas aux exigences scientifiques de la méthode évaluative admise dans notre cadre. Autrement dit, chaque programme respecte-t-il les étapes que nous recommandons en vue de sa meilleure évaluation ? La terminologie utilisée dans ces programmes est-elle la même que la notre ? Qu'elles sont, par pays, les points de convergence avec notre grille ?

Le tableau 5 nous renseigne sur l'organisation des programmes Leader relativement au respect des étapes et à la disponibilité des informations nécessaires à chacune de ces étapes. Nous avons disposé en ligne les étapes à respecter et en colonne les programmes. À chaque case du tableau correspondant à l'intersection entre le programme et l'étape, nous marquons, soit « s'interprète » pour dire que le concept de notre grille n'est pas cité expressément mais qu'il est sous-entendu, soit « non exposé » lorsque le programme n'en fait pas référence, soit « exposé » si le concept est utilisé. À titre d'exemple, la terminologie « nature d'intervention » n'est pas utilisée par Leader mais les mesures incitatives sont exposées. Le concept « cible » n'est utilisé dans aucun programme. Cela peut signifier qu'il n'existe pas dans le langage Leader.

L'analyse de l'approche Leader par pays que nous proposons dans les tableaux 6.1, 6.2 ; 6.3 est basée sur le même raisonnement précédemment exposé pour l'analyse du tableau 5. En effet, il s'agit pour nous de voir au sein de la Commission européenne, en France et en Irlande du Nord, s'il y a des similitudes entre leur approche évaluative en terme de terminologie et de contenu à travers leur programme et notre grille.

À la lumière des tableaux pré-cités, quelques concepts seulement de notre grille se retrouvent dans ces pays. C'est le cas des concepts « objectif » et « impact ». Toutefois, sur les dix autres concepts restants, cinq s'assimilent parfaitement ; « la raison d'être », « la nature d'intervention », « les intrants », « les activités de production » et « les extrants. »

Les concepts, « cible », « atteinte des objectifs », « rendement absolu », « rendement relatif » et « valeur du programme » ne sont pas évoqués dans ces pays. C'est la Commission européenne qui utilise, dans le cadre de Leader+, la notion de rendement et celle de valeur du programme. Elle recommande fortement l'intégration de ces notions dans les évaluations.

Dans le but d'explicitier, faciliter la présentation et de systématiser des informations contenues dans les tableaux ci-dessous, nous avons élaboré trois modèles logiques. Le premier représente le contenu de la politique Leader au sein de l'Union européenne, le second schématise la politique française Leader et le dernier expose la politique Leader d'Irlande du

Nord. Le modèle logique est un processus composé de huit étapes qui décrit le programme communautaire Leader ( pages 44 ; 46 ; 48 )

Les quatre premières composantes présentent le rationnel de l'intervention, autrement dit, le contexte ainsi que les motifs qui sont à l'origine de l'intervention de l'Union ( la raison d'être), la situation que l'on veut modifier ( les cibles ), le niveau souhaité de ces modifications( objectifs ) et la nature de l'intervention.

Les trois autres étapes décrivent l'effort consenti en ressources humaines matérielles et financières( les intrants ), les mécanismes utilisés pour leur transformation ( activités de production ) et les extrants.

La dernière étape identifie les effets et les retombées attendus du programme Leader. Peuvent être identifiés à ce stade, les effets intermédiaires, les effets ultimes et les effets non prévus.

Tableau 5 : Analyse selon les étapes des programmes

	Raison d'être	Cibles	Objectifs	Nature de l'intervention	Intrants	Activités de production	Extrants	Effets	Atteinte des objectifs	Rendement absolu	Rendement relatif	Valeur du programme
Leader 1	S'interprète	S'interprète	Non exposé	S'interprète	S'interprète	S'interprète	S'interprète	Résultat exposé	Non exposé	Non exposé	Non exposé	Non exposé
Leader 2	S'interprète	S'interprète	Non exposé	S'interprète	S'interprète	S'interprète	S'interprète	Résultat exposé	Non exposé	Non exposé	Non exposé	Non exposé
Leader+	S'interprète	S'interprète	Non exposé	S'interprète	S'interprète	S'interprète	S'interprète			Méthodologie proposée	Méthodologie proposée	

## Légende :

- **S'interprète** : Le concept n'est pas cité expressément. Il est sous-entendu.
- **Non exposé** : Le programme ne fait pas référence à ce concept.
- **Exposé** : Le concept est utilisé.

Tableau 6: Analyse selon les pays

Tableau 6.1 : Leader 1

	Raison d'être	Cibles	Objectifs	Nature de l'intervention	Intrants	Activités de production	Extrants	effets	Atteinte des objectifs	Rendement absolu	Rendement relatif	Valeur du programme.
France	S'interprète	S'interprète	Non exposé	S'interprète	S'interprète	S'interprète	S'interprète	Exposé	Non exposé	Non exposé	Non exposé	Non exposé
Irlande	S'interprète	S'interprète	Non exposé	S'interprète	S'interprète	S'interprète	S'interprète	Exposé	Non exposé	Non exposé	Non exposé	Non exposé
Europe	S'interprète	S'interprète	Non exposé	S'interprète	S'interprète	S'interprète	S'interprète	Exposé	Non exposé	Non exposé	Non exposé	Non exposé

Tableau 6.2 : Leader 2

	Raison d'être	Cibles	Objectifs	Nature de l'intervention	Intrants	Activités de production	Extrants	effets	Atteinte des objectifs	Rendement absolu	Rendement relatif	Valeur du programme.
France	S'interprète	S'interprète	Non exposé	S'interprète	S'interprète	S'interprète	S'interprète	Exposé	Non exposé	Non exposé	Non exposé	Non exposé
Irlande	S'interprète	S'interprète	Non exposé	S'interprète	S'interprète	S'interprète	S'interprète	Exposé	Non exposé	Non exposé	Non exposé	Non exposé
Europe	S'interprète	S'interprète	Non exposé	S'interprète	S'interprète	S'interprète	S'interprète	Exposé	Non exposé	Non exposé	Non exposé	Non exposé



Tableau 6.3 : Leader +

	Raison d'être	Cibles	Objectifs	Nature de l'intervention	Intrants	Activités de production	Extrants	effets	Atteinte des objectifs	Rendement absolu	Rendement relatif	Valeur du programme.
France	S'interprète	S'interprète	Non exposé	S'interprète	S'interprète	S'interprète	S'interprète	Exposé	Non exposé	Non exposé	Non exposé	Non exposé
Irlande	S'interprète	S'interprète	Non exposé	S'interprète	S'interprète	S'interprète	S'interprète	Exposé	Non exposé	Non exposé	Non exposé	Non exposé
Europe	S'interprète	S'interprète	Non exposé	S'interprète	S'interprète	S'interprète			Non exposé	Exposé Technique de calcul.	Non exposé	S'interprète

## LE PROGRAMME LEADER DE LA COMMISSION EUROPÉENNE.

La Commission européenne met en place le programme Leader pour relever le défi relatif à la dynamisation des zones rurales et à la réalisation de la cohésion économique et sociale des régions de l'Union confrontées aux inégalités diverses. Ce programme expérimental à l'origine, vise une approche nouvelle de développement rural de la base vers le sommet et met l'accent sur les initiatives locales comme leitmotivs de cette politique. Tandis que Leader 2, bien que se situant dans la continuité de Leader 1, donne la priorité aux actions innovantes et démonstratives à diffuser dans le reste de l'Union. Leader + par contre, annonce explicitement dans son approche entre autres, la priorité « aux actions capables de contribuer à la création d'emplois » Ces programmes ne définissent pas d'objectifs spécifiques à atteindre. Cela présume de la difficulté quant à la mesure de l'atteinte des objectifs.

Pour réaliser son programme, l'Union européenne a mis à la disposition de ses pays membres les ressources financières et matérielles. Ainsi, Leader 1 a coûté à l'Union en ressources financières 416.2 millions d'Ecu: Les dépenses financières relatives à Leader 2 s'élèvent à 177.6 millions d'Euro alors que celles de Leader + sont de 2020 millions d'Euro. Toutes ces dépenses ont été réalisées sous forme de subvention globale. Leader 1 a permis la mise en place de 217 groupes d'action locale<sup>6</sup> (GAL), Leader 2 en a permis 918 et Leader + 965.

La mise en œuvre de ces programmes n'a pas varié. En effet, de Leader 1 à Leader +, la Commission travaille avec les pays membres pour négocier le contenu des programmes. La sélection des GAL se fait par appel d'offre. Les communications sont organisées à l'aide d'outils comme l'Internet, des séminaires d'information et les supports écrits.

Les bénéficiaires des programmes Leader sont les pays membres de la Commission. La France et l'Irlande du Nord ont respectivement bénéficiés des ressources financières de Leader 1 à concurrence de 65.1 millions d'Ecu et 27.2 millions d'Ecu. En ce qui concerne Leader 2 la France a reçu 138.2 millions d'Euro et l'Irlande du Nord 52.32 millions d'Euro. Leader + a fourni 252 millions d'Euro à la France tandis qu'il en a donné à l'Irlande du Nord 45 millions. Ces montants sont fixés, en général, en fonction du nombre de GAL total par pays.

Les retombées de ces programmes varient selon les cibles. Comme nous l'avons mentionné précédemment, chaque programme a mis davantage l'accent sur une action à partir de laquelle l'Union tire les leçons à court, moyen ou long terme. Ainsi par exemple, les

---

<sup>6</sup> Un groupe d'action locale est l'équivalent d'une MRC au Québec

retombées de Leader + seront plus attendues en terme d'emplois, de valorisation du patrimoine naturel et culturel et de coopération régionale.

La mise en place de ce programme par la Commission a pour objectif sa ramification dans les pays membres en fonction des spécificités de chacun. Nous verrons le cas de la France et celui de l'Irlande du Nord. Pour l'instant, voici le cas de l'Union européenne.

**Figure 8 : Modèle logique de l'U.E**

	Leader1	Leader2	Leader +
Raison d'être	Les disparités socio-économiques importantes entre les pays de l'Union européenne constituent un obstacle à la cohésion économique et sociale de l'Union.		
Cible générale	Développement des initiatives locales et valorisation des ressources endogènes en vue de la cohésion économique et sociale.		
Cibles spécifiques	-Promotion d'une nouvelle approche de développement rural de la base vers le sommet -Développement des zones rurales par l'initiative locale -Promotion de l'acquisition du savoir-faire dans le domaine du développement local	-Promotion des initiatives multisectorielles et intégrées, leur diffusion dans toute l'Union. -Les actions innovantes démonstratives à diffuser dans les pays de l'Union	-Maintien du caractère expérimental des stratégies de développement territorial de qualité et à effet durable. -Les stratégies construites autour d'un thème fédérateur. -Les actions capables de contribuer à la création d'emplois.
Objectifs spécifiques	Ces programmes ne font pas de prévisions quantitatives chiffrées en terme d'objectif spécifiques.		
Nature de l'intervention	-Subvention globale -Dispositif national d'animation.	-Subvention globale/programme. Opérationnel intégré. -Dispositif national d'animation	-Subvention globale/programme. Opérationnel intégré. -Dispositif national d'animation.
Intrants	-Ressources financières (416.2 millions d'ECU) -Ressources humaines (cellule d'animation) -217 GAL	-Ressources financières (177.6 millions d'Euro) -Ressources humaines -Ressources matérielles (outil informatique) -918 GAL	-Ressources financières (2020 millions d'Euro) -Ressources humaines -Ressources informatiques -965 GAL
Activités de production	-Négociation entre la commission et l'Etat membre du contenu des programmes et du nombre de GAL à sélectionner. -Organisation d'appel d'offre pour la sélection des GAL. -Organisation des séminaires et des réunions d'information et d'échange. - Ouverture d'un site Internet, des supports vidéo et numériques et des séminaires de formation.		
Extrants	-La France a reçu 65.1 millions d'Ecu. - l'Irlande du Nord a reçu 27.2 millions d'Ecu. -Expertise technique résultant de l'assistance technique, du pilotage de l'animation et des actions de promotion.	-La France a reçu 138.2 millions d'Euro. - l'Irlande du Nord a reçu 52.32 millions d'Euro -Expertise technique résultant de l'assistance technique, du pilotage de l'animation et des actions de promotion	-La France a reçu 252 millions d'Euro. - l'Irlande du Nord a reçu 45 millions d'Euro -Expertise technique résultant de l'assistance technique, du pilotage de l'animation et des actions de promotion
Effets à CT	-Nombre d'entreprises créées. Nombres d'emplois créés -Intégration de la notion de partenariat. -Émergence de nouveaux types d'emplois. -Intégration de la notion de partenariat.		
Effet à LT	-Promotion d'une école de pensée à dimension européenne. -Nouvelle approche sectorielle des questions de développement rural. -Instrumentation du programme en terme d'outils de suivi, d'accompagnement technique, de formation et de capitalisation des expériences. -Renforcement de la démarche identitaire		

## LE PROGRAMME LEADER DE LA FRANCE

Les zones rurales françaises connaissent des disparités importantes liées entre autre à la faible densité démographique, au vieillissement croissant de la population, à son activité rurale qui est essentiellement tertiaire. Malgré de nombreuses réformes visant la redynamisation des territoires, les disparités persistent. La mise en place de la politique Leader qui vise la mobilisation des moyens et des compétences au service d'une stratégie à long terme de développement a suscité l'adhésion de la France.

Les objectifs de Leader + ont été reconsidérés par rapport à Leader 1 et 2. Même s'ils rejoignent parfaitement ceux de la Commission, des déclinaisons adaptées au contexte français sont faites. Par exemple, l'obligation pour chaque stratégie de développement de tenir compte des groupes cibles en vue de contribuer à l'égalité des chances devient un critère important, parfois le seul, pour la sélection des GAL.

Un dispositif global de dotation au GAL est mis en place. Dans le cadre de Leader 1 et 2, ce dispositif est géré par le préfet de région alors que la CNASEA<sup>7</sup> est désigné pour gérer la subvention globale destinée à Leader +. Il est également mis en place, un dispositif national d'animation chargé de la diffusion des informations, du repérage, analyse et diffusion des expériences innovantes et de l'animation des rencontres et d'échanges d'expériences.

Les ressources offertes par Leader sont de trois ordres: financières, matérielles et humaines. Leader 1 a mis à la disposition des GAL 65.1 millions d'Ecu contre 138.2 millions d'Euro pour Leader 2 et 252 millions d'Euro pour Leader +. Au titre des ressources matérielles, une cellule d'animation a été créée et un outil informatique est rendu disponible pour permettre entre autre, les échanges d'information.

En ce qui concerne les activités de production, les modalités de sélection ont varié à partir de Leader 2. En effet, la mise œuvre de Leader 1 et 2 a été faite par un partenariat décisionnel local chargé de négocier avec la Commission et de sélectionner les projets et les bénéficiaires. Alors que Leader + a procédé à l'appel à candidature unique par la DATAR avec possibilité de déposer les dossiers à deux échéances.

Les bénéficiaires de Leader 1 perçoivent une subvention maximale de 200 000 Euro par projet. Ceux de Leader 2 et Leader + reçoivent au plus 600 000 Euro. Avec la possibilité d'obtenir, si nécessaire, une dérogation limitée accordée par l'autorité de gestion pour le projet dont le coût total dépasse 600 000 Euro. Tous les programmes mettent à la disposition des bénéficiaires une certaine expertise technique pour l'animation, les actions de promotion

---

<sup>7</sup> Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles. C'est un organisme français de gestion des fonds publics qui a pour activités, entre autres, les paiements des masses.

et l'assistance technique. Les effets sont les mêmes que ceux attendus par la Commission européenne exposés à la page 43. Voici schématisé le modèle logique de Leader France.

**Figure 9** : modèle logique : cas de la France.

	<b>Leader1</b>	<b>Leader2</b>	<b>Leader +</b>
Raison d'être	Les disparités socio-économiques importantes entre les régions françaises constituent un obstacle à la cohésion économique et sociale de la France		
Cible générale	Développement des initiatives locales et valorisation des ressources endogènes en vue de la cohésion économique et sociale.		
Cibles spécifiques	-Promotion d'une nouvelle approche de développement rural de la base vers le sommet -Développement des zones rurales par l'initiative locale -Promotion de l'acquisition du savoir-faire dans le domaine du développement local	-Promotion des initiatives multisectorielles et intégrées, leur diffusion dans toute l'Union. -Les actions innovantes démonstratives à diffuser dans les pays de l'Union	-Maintien du caractère expérimental des stratégies de développement territorial de qualité et à effet durable. -Les stratégies construites autour d'un thème fédérateur. -Les actions capables de contribuer à la création d'emplois.
Objectifs spécifiques	Ces programmes ne font pas de prévisions quantitatives chiffrées en terme d'objectif spécifiques.		
Nature de l'intervention	-Subvention globale -Dispositif national d'animation.	-Subvention globale /programme. Opérationnel intégré. -Dispositif national d'animation	-Subvention globale -Dispositif national d'animation.
Intrants	-Ressources financières (65.1millions d'ECU) -40 GAL -Ressources humaines (cellule d'animation)	-Ressources financières (138.2 millions d'Euro) -179 GAL -Ressources humaines -Ressources matérielles (outil informatique)	-Ressources financières (252 millions d'Euro) -140 GAL -Ressources humaines -Ressources informatiques(mise en place de PRÉSAGE)
Activités de production	-Négociation entre la commission et l'État membre du contenu des programmes et du nombre de GAL à sélectionner. -Sélection régionale organisée par un partenariat décisionnel composé de cofinancements nationaux. (Leader 1 et 2) -Appel à candidature unique lancé par la DATAR. (Leader+) -Organisation des séminaires et des réunions d'information et d'échange. - Ouverture d'un site Internet, des supports vidéo et numériques et des séminaires de formation. -Création de la CNASEA et d'un comité de suivi national		
Extrants	-Les bénéficiaires sélectionnés reçoivent (200 000 Euro) -Expertise technique résultant de l'assistance technique, du pilotage de l'animation et des actions de promotion.	-Les bénéficiaires sélectionnés reçoivent (600 000 Euro) -Expertise technique résultant de l'assistance technique, du pilotage de l'animation et des actions de promotion	-Les bénéficiaires sélectionnés reçoivent au moins (600 000 Euro. Possibilité d'obtenir une dérogation. -Expertise technique résultant de l'assistance technique, du pilotage de l'animation, des études et des actions de promotion
Effets à CT	-Meilleure adaptation des projets concrets à la réalité de chaque terrain. -Nombre d'entreprises créés. Nombres d'emplois créés. Émergence de nouveaux types d'emplois. -Intégration de la notion de partenariat.		
Effet à LT	-Nouvelle approche sectorielle des questions de développement rural. -Instrumentation du programme en terme d'outils de suivi, d'accompagnement technique, de formation et de capitalisation des expériences. -Renforcement de la démarche identitaire.		

## LE PROGRAMME LEADER DE L'Irlande DU NORD

La Commission européenne, en initiant le programme Leader, a défini les objectifs généraux de cette initiative. Objectifs que les pays bénéficiaires intègrent dans la conduite de celui-ci. Toutefois, latitude leur est donnée de définir s'il y a lieu leurs objectifs propres qui tiennent compte des particularités et des spécificités de chaque région. L'Irlande du Nord comme la France rejoignent parfaitement les objectifs de l'Union.

Les problèmes à l'origine de l'intervention en Irlande du Nord sont les mêmes que ceux que rencontre l'ensemble des régions rurales des pays de l'Union. C'est à dire l'exode rural, la quasi-inexistence des services de proximités, le chômage, la dégradation de l'environnement, le vieillissement de la population etc..

Le programme prévoit l'octroi d'une aide financière sous forme de subvention. Celle-ci est gérée par le Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural qui fait office d'organisme intermédiaire de gestion.

Les ressources financières, matérielles et humaines sont mises en place par le programme. Leader 1 a fourni aux bénéficiaires 27.2 millions d'Ecu. Leader 2 en a fourni 52.32 millions d'Euro tandis que Leader + a mis à disposition 45 millions d'Euro. Le nombre de GAL varie en fonction des programmes. En effet, Leader 1 a suscité la création de 17 GAL tandis que Leader 2 en a suscité 37 alors que Leader + a permis la création de 22 groupes d'actions locales. Un comité de pilotage chargé du suivi et de l'animation a vu le jour. Un outil informatique est rendu disponible pour les besoins d'information et de communication des acteurs.

La mise œuvre du programme est faite selon les recommandations de la Commission. Autrement dit, la sélection des GAL au niveau des pays est faite à partir d'un appel d'offre lancé par le Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural. La sélection des projets se réalise sur la base d'un appel à candidature unique. La mise en œuvre est facilitée par l'organisation des séminaires, des réunions d'information et la présence d'un comité de suivi.

Les bénéficiaires de ce programme ont reçu au titre de Leader 1 en moyenne 280 000 Livre Sterling tandis que ceux de Leader 2 ont eu en moyenne 616 070 livres Sterling<sup>8</sup>. Ceux de Leader+ perçoivent une subvention d'au plus 100.000 Euro en référence à la règle des minimis<sup>9</sup> de la Commission ( Politique nationale d'Irlande du Nord, 2001) et ce, pendant trois ans avec possibilité de renouvellement après cette période. Il ressort également du programme

---

<sup>8</sup> Ces chiffres ne doivent pas être pris comme acquis pour des raisons évoquées dans la section « limites » de ce travail.

<sup>9</sup> Note 10, page 49.

une expertise technique conséquemment à l'assistance technique, à l'animation et à la formation.

Les effets recherchés par ce programme restent relativement les mêmes qu'en France et en Europe. En effet, l'Irlande du Nord espère non seulement une augmentation du nombre d'emplois créés et des revenus des bénéficiaires du programme s'améliorer mais aussi et surtout, installer l'esprit d'entreprise dans ce pays.

**Figure 10: Modèle logique : cas de l'Irlande du Nord**

	Leader1	Leader2	Leader +
Raison d'être	Les disparités socio-économiques importantes entre les régions de l'Irlande du Nord constituent un obstacle à la cohésion économique et sociale du pays.		
Cible générale	Développement des initiatives locales et valorisation des ressources endogènes en vue de la cohésion économique et sociale.		
Cibles spécifiques	-Promotion d'une nouvelle approche de développement rural de la base vers le sommet -Développement des zones rurales par l'initiative locale -Promotion de l'acquisition du savoir-faire dans le domaine du développement local	-Promotion des initiatives multisectorielles et intégrées, leur diffusion dans toute l'Union. -Les actions innovantes démonstratives à diffuser dans les pays de l'Union	-Maintien du caractère expérimental des stratégies de développement territorial de qualité et à effet durable. -Les stratégies construites autour d'un thème fédérateur. -Les actions capables de contribuer à la création d'emplois.
Objectifs spécifiques	Ces programmes ne font pas de prévisions quantitatives chiffrées en terme d'objectif spécifiques.		
Nature de l'intervention	-Subvention -Dispositif national animation.	-Subvention. -Dispositif national d'animation	-Subvention globale -Dispositif national d'animation.
Intrants	-Ressources financières (27.2 millions d'Ecu) -Ressources humaines (cellule d'animation) -17 GAL	-Ressources financières (52.32 millions d'Euro) -Ressources humaines -Ressources matérielles(infor.) -37 GAL	-Ressources financières (45 millions d'Euro) -Ressources humaines -Ressources informatiques -22 GAL
Activités de production	-Négociation entre la commission et l'Etat membre du contenu des programmes et du nombre de GAL à sélectionner. -Organisation d'appel d'offre pour la sélection des GAL. -Appel à candidature unique lancé par le ministère de l'agriculture. -Organisation des séminaires et des réunions d'information et d'échange. -Ouverture d'un site Internet, des supports vidéo et numériques et des séminaires de formation. -Le ministère de l'agriculture est l'organisme intermédiaire de gestion chargé de payer et de la mise en œuvre des programmes.		
Extrants	-Les bénéficiaires sélectionnés reçoivent (280 000 L. Sterling) -Expertise technique résultant de l'assistance technique, du pilotage de l'animation et des actions de promotion.	-Les bénéficiaires sélectionnés reçoivent (616 070 L Sterling) -Expertise technique résultant de l'assistance technique, du pilotage de l'animation et des actions de promotion	-Les bénéficiaires sélectionnés reçoivent (100 000 Euro) -Expertise technique résultant de l'assistance technique, du pilotage de l'animation et des actions de promotion
Effets à CT	-Nombre d'entreprises créées. Nombres d'emplois créés -Création des revenus additionnels -Intégration de la notion de partenariat. -Création d'un esprit d'entreprise et le sentiment d'indépendance dans la conduite des affaires.		
Effet à LT	-Promotion d'une école de pensée à dimension européenne. -Nouvelle approche sectorielle des questions de développement rural		

### **La nature de l'intervention.**

Comme mesures incitatives, le programme prévoit l'octroi d'une subvention globale (Datar, 2001) à un organisme national, habilité à gérer les fonds publics, désigné par chaque État, comme autorité de gestion et de paiement pour éviter les écueils rencontrés par les GAL dans la gestion de Leader 1 et 2 relatifs à la gestion administrative des fonds européens (Datar, 2001).

Un dispositif national d'animation de proximité est mis en place. Il est chargé de la programmation et du suivi des actions d'animation notamment le recrutement de personnels sur le budget du programme, l'appui permanent ou ponctuel de techniciens appartenant à d'autres structures, la participation bénévole des membres du groupe d'action locale et l'emploi temporaire ou saisonnier de personnel spécialisé ou de stagiaires (Datar, 2001).

Le principe de la subvention globale à un organisme désigné comme autorité de gestion qui a été retenu devra avoir pour effets d'une part d'améliorer la gestion financière du programme notamment les appels à crédit auprès de la Commission et le versement de ces derniers aux bénéficiaires et d'autre part d'assurer une meilleure mise en œuvre du programme et des actions cofinancées dans ce cadre notamment avec les bénéficiaires finaux (GAL)

Par ailleurs, les actions d'animation c'est à dire l'analyse des bonnes pratiques, les échanges d'expérience et de savoir-faire, la coordination des réseaux régionaux devraient permettre une bonne diffusion des informations relatives aux actions communautaires au monde rural. Ces actions d'animation devraient concourir à mobiliser, à sensibiliser la population et finalement à augmenter la capacité des promoteurs à réaliser les projets de développement rural de bonne qualité.

Ce pendant, la formation acquise, à l'issue des actions d'animation, pourrait entraîner entre autres effets, un accroissement des qualifications dans les territoires qui offriraient moins d'opportunités d'emploi. Cela est un effet non souhaité du programme.



## Les intrants.

Le tableau qui suit présente les ressources financières allouées par la Commission européenne au titre des programmes Leader.

**Tableau 7** : Récapitulatif des intrants par programme.

	Leader 1 (M ECU)	Leader 2 (M.Euro )	Leader+ (M.Euro)
Dotation totale de la Commission	416.2	1771.6	2020
France	65.1	138.2	252
Irlande	27.2	52.32	45

Source : *Commission européenne.*

La Commission a débloqué 416.2 millions d'Ecu pour l'ensemble des pays participant au programme Leader 1. La France a reçu 65.1 millions et l'Irlande 27.2 millions d'Ecu. Au total, 215 GAL ont été constitués dont 40 en France et 17 en Irlande ( Commission européenne, 2001 ).

Au titre de Leader 2, la dotation financière de l'Union européenne allouée par les fonds structurels s'élève à 1771.6 millions d'Euro, 96% de ces fonds ont été engagés alors qu'en moyenne 52 % ont été déboursés à la fin de 1999. La France et l'Irlande ont respectivement encaissé 59% et 60% soit 138.2 millions d'Euro et 52.32 millions d'Euro des 234.2 millions d'Euro et 87.2 millions d'Euro engagés ( Leader 2 info, 1999 ). Au total, 918 groupes d'action locale ont été mis en place dans le cadre de l'Union européenne dont 37 ( GAL et Autres Acteurs Collectifs ) en Irlande du Nord ( Leader 2 info, 1999 ) et 180 en France ( Datar, 1999 ).

En ce qui concerne Leader+, le budget communautaire de l'Union européenne s'élève à 2 020 millions d'Euro au prix constant de 1999; la France a bénéficiée de 252 millions d'Euro et l'Irlande de 45 millions d'Euro<sup>10</sup> ( Europa, 2000 ) 140 groupes d'action locale ont été retenus en France et 22 en Irlande du Nord..

La CNASEA, organisme intermédiaire chargé de la gestion des fonds communautaires, a été créée et devient l'interlocuteur privilégié des bailleurs de fonds. Le taux de participation communautaire aux interventions s'applique à concurrence de 75% au minimum du coût total éligible dans les territoires couverts par l'objectif 1, c'est à dire les régions en difficultés de développement et 50% pour ceux en déclin et en crise.

<sup>10</sup> Ces chiffres sont annoncés à titre indicatif.

Un outil informatique performant « Présage » est rendu disponible pour les GAL par l'organisme intermédiaire de gestion.

Les financements publics et privés sont fixés respectivement à concurrence de 40% et de 20%.

Les ressources mises à la disposition par le programme sont multiples. Comme nous venons de le constater, elles sont aussi bien de nature financière, humaine et matérielle. La section suivante précise la façon dont ce dispositif matériel et financier est géré.

### **Les activités de production**

Cette section rend compte des procédures opérationnelles de fonctionnement du programme. La Commission européenne négocie, en partenariat avec l'État membre lors de la présentation du programme, leur contenu au niveau régional ou national ainsi que le nombre de GAL que chaque État envisage de sélectionner.

La Commission prévoit l'organisation de plus d'un appel d'offre dans le cadre du programme Leader+ à cause des territoires nouveaux pour lesquels il est ouvert et dont les délais plus longs sont accordés. Par contre, la France préconise et procède à un appel à candidature unique ( Datar, 2001 ) pour solutionner les imperfections constatées dans Leader 2 notamment en ce qui concerne la fixation a priori des enveloppes régionales et l'élaboration de programmes régionaux de qualité très diverse ce qui a entraîné des retards dans la sélection des GAL pénalisant ainsi leur mise en place et les programmes locaux en même temps. Cette situation a conduit à une certaine inflation du nombre de GAL et un manque de cohésion dans les démarches.

La Datar est chargée de lancer cet unique appel à candidature avec la possibilité de remise des candidatures aux préfets de région à deux échéances ( 3 mois et 9 mois ) afin de garantir, entre autres raisons, l'accès progressif des territoires au programme. Plusieurs familles de critères seront utilisées. Pour chacune, l'appel à candidatures distinguera les critères de recevabilité des critères de sélection. Un accent particulier sera porté sur les projets remplissant les critères, notamment de qualité, caractère pilote, territoire, articulation avec les autres politiques territoriales, organisation du GAL en ce qui a trait entre autre à sa capacité juridique pour gérer les fonds publics, la mise en œuvre du partenariat, la coopération, le plan de financement, la mise en réseau et le suivi et l'évaluation ( Datar, 2001 ).

L'accent est mis sur les modalités d'information des bénéficiaires potentiels et du grand public à travers l'organisation des séminaires et des réunions d'information et

d'échange des partenaires; l'élaboration des brochures générales et thématiques de présentation du programme et des conditions de mise en œuvre destinées aux bénéficiaires potentiels du programme; l'élaboration des plaquettes d'information thématiques; les informations générales sur le site Internet « resealeader»; l'information et la formation de l'ensemble des personnes en charge du suivi et de la gestion de cette initiative; la réalisation de supports vidéo et numériques.

La France a désigné la CNASEA, établissement public ayant capacité de gérer les fonds publics, comme autorité de gestion et de paiement responsable vis à vis de la Commission.

Les modalités de mises à la disposition des crédits aux GAL pour sélectionner les projets et les financer ont été mises en place. La sélection se fait sur la base d'une convention pluriannuelle signée entre les GAL et la CNASEA en début de chaque programme.

Un comité de suivi national chargé entre autre, de suivre la mise en œuvre de Leader+ ( Datar, 2001 ) a été créé.

### **Les extrants.**

Les aides accordées par le programme sont conformes à la règle des minimis<sup>11</sup> ou le cas échéant aux régimes d'aide notifiée. En effet, depuis 1996 les bénéficiaires sélectionnés par les GAL peuvent recevoir une subvention pouvant aller jusqu'à un maximum de 600 000 Euro en coût total du projet sans notification alors que celui-ci était estimé à 200 000 Euro en 1992 ( Leader 1 ) Une dérogation limitée peut être accordée, au cas par cas, projet par projet, par l'autorité de gestion et de paiement pour les GAL souhaitant mener des projets dont le coût total est supérieur à 600 000 Euro ( Datar, 2001 ).

Le paiement de ces sommes communautaires se fait sous forme d'avances. Autrement dit, les fonds sont dégagés en trois tranches. La première avance peut s'élever à un maximum de 50% dans le cas où les prévisions de réalisation indiquent que 50% ou plus des dépenses prévisionnelles éligibles sont à effectuer dans les deux premières années d'exécution.

La seconde avance est calculée de manière à ce que le montant cumulé des deux avances n'excède pas 80% de l'engagement. Elle est versée dès lors que l'organisme responsable a certifié qu'au moins la moitié de la première avance a été utilisée et que l'action progresse à un rythme satisfaisant conformément aux objectifs prévus ( Europa, 2001).

---

<sup>11</sup> Selon la communication de la Commission du 6 mars 1996, les aides de minimis sont des aides accordées par un État membre à une entreprise dont les montants sont à considérer comme étant d'importance mineure. En conséquence, elles sont exemptées de l'application des règles de concurrence.

Le solde est payé après rapport favorable de l'état d'avancement de la réalisation du projet par l'autorité ou l'organisme de gestion habilité.

Ces paiements doivent parvenir aux bénéficiaires finaux, sans aucune retenue ni déduction qui puisse réduire le montant de l'aide financière à laquelle ils ont droit.

Les promoteurs bénéficient de l'expertise technique résultant des actions immatérielles relatives à l'assistance technique, au pilotage et à l'animation du programme, aux actions de promotion et actions commerciales, aux actions de formation et d'insertion et aux études de faisabilités et techniques expertises et diagnostiques.

## **C-Les effets.**

Le programme a-t-il produit les effets voulus ? Pour répondre objectivement à cette question nous allons identifier par programme et analyser la méthodologie d'évaluation adoptée. Nous identifierons, les questions d'évaluation posées ainsi que les indicateurs retenus, les stratégies de mesure utilisées, leurs limites en terme de validité interne et externe, et les techniques de collecte des données.

### **C-1-Le programme Leader 1**

L'évaluation du programme Leader 1, au niveau de la Commission européenne, a consisté à mesurer les résultats et l'impact des actions de développement local d'une part, d'autre part à analyser le rôle que les administrations européennes, régionales et nationales ont joué dans la mise en œuvre de l'initiative et les implications de ces rôles sur les résultats et l'impact de l'initiative ; l'évaluation a également porté sur les aspects innovants qui ont caractérisé Leader ( Commission européenne. 2001 ).

### **Les résultats et les impacts des actions locales**

#### **La méthodologie utilisée.**

Concernant la mesure des résultats et l'impact des actions de développement local, l'évaluation est basée principalement sur les résultats intégrés pour l'univers des GAL de tous les pays et pour l'échantillon des GAL constitués. Deux approches évaluatives ont été adoptées : l'une par type de mesure et l'autre suivant les aspects innovants introduits par Leader.

Les types de mesures sur lesquelles l'évaluation porte sont: assistance technique au développement rural, la formation professionnelle et assistance au recrutement, le tourisme rural, les petites entreprises ( artisanat et services de proximité ), production et commercialisation de produits locaux ( agricoles, forestiers et de la pêche ) et les autres mesures.

### Les devis de mesure.

Les documents consultés ne présentent pas de façon explicite les devis qui ont permis la mesure des résultats énoncés. Toutefois, à partir de la démarche évaluative adoptée, nous pouvons distinguer le devis qui apparaît en filigrane. La mesure des résultats et des impacts des actions de développement local est faite sur la population totale des GAL ( 217 ) en vue de présenter et de comparer les informations quantitatives de base à partir des informations disponibles au regard, entre autre, de la situation initiale et des considérations générales au niveau national et régional.

Un échantillon de 50 GAL, jugé représentatif de la population, a été constitué en vue de la recherche en profondeur des informations quantitatives et qualitatives.

Nous pensons au regard de ce qui précède qu'il s'agit d'un devis pré expérimental avec mesure ex ante et ex post à un groupe représenté schématiquement de la manière suivante :

**Tableau 8-1** : Devis pré expérimental.

Devis		Ex ante	Exposition	Ex post
217 GAL	Expérimental	$0_1$	x	$0_2$

Impact brut:  $(0_2-0_1)$

**Tableau 8-2** : Devis pré expérimental.

Devis		Ex ante	Exposition	Ex post
50 GAL	Expérimental	$0_1$	x	$0_2$

Impact brut:  $(0_2-0_1)$

Nous ne disposons pas suffisamment d'informations relatives à la construction de l'échantillon de 50 GAL sinon qu'il est issu de l'univers des 217 GAL et est composé d'au moins un GAL par État membre. Sur quels critères a-t-on constitué l'échantillon? Quelles sont les caractéristiques des GAL sélectionnées en terme de population, de situation socio-économique, de situation géographique? Sont-elles situées à proximité d'une ville importante

ou pas ? La réponse à ces questions permettrait de renseigner sur le mode de sélection des GAL qui composent le groupe expérimental et aurait renforcé la validité interne de ce devis.

### Les indicateurs de mesure.

#### Les indicateurs physiques.

Les indicateurs communs de mesure ont été pré identifiés ( Tableau 9 ), notamment, les indicateurs physiques et les indicateurs d'impact. Cette homogénéisation des indicateurs pour tous les GAL permet l'agrégation des résultats au niveau européen. Dans le tableau qui suit, nous présentons les indicateurs communs de réalisation physique par type de mesure qui ont permis la mesure des actions menées. Les réalisations sont estimées sur la base d'une enquête réalisée auprès des 217 GAL qui constituent l'univers à l'étude.

**Tableau 9:** Indicateurs de réalisation par type de mesure.

Mesure éligible	Indicateur physique	Unité de mesure	Réalisations estimées de tous les GAL
Assistance technique au développement rural	○ Rencontre avec la population	Nombre	20.640
	○ Animateurs temps plein		1.036
Formation professionnelle et assistance au recrutement	○ Cours de formation	Nombre	3.920
	○ Formation liée au tourisme		559
	○ Participants		55.193
Tourisme rural	○ Nouveaux lits/ touristes	Nombre	37.630
	○ Nouvelles facilités d'hébergement		3.750
	○ Facilités dans les cadres fermiers		840
	○ Bénéficiaires finaux		8.470
Petites entreprises, artisanat et services de proximité	○ Nouvelles entreprises	Nombre	1.552
	○ Nouveaux services		934
	○ Bénéficiaires finaux		27.267
Production et commercialisation de produits locaux agricoles, forestières et de la pêche.	○ Nouvelles entreprises	Nombre	1.075
	○ Bénéficiaires finaux		6.405
Autres mesures	○ Nouvelles entreprises.	Nombre	226

Source : *Ex post evaluation of Leader 1.*

Les réalisations estimées de tous les GAL figurant dans ce tableau représentent l'impact net de Leader 1 par type de mesure. La lecture de ces réalisations appelle plusieurs observations. Nous n'en ferons que quelques-unes notamment en ce qui concerne la mesure « tourisme rural. » Il apparaît que des nouvelles facilités d'hébergement ont émergé ( 3750 lits) dont celles dans les cadres fermiers ( 840 lits ) En d'autres termes, Leader 1 a permis aux fermiers d'augmenter leur capacité d'accueil à 840 lits. Cette information mériterait d'être prise avec précaution parce qu'elle implique au préalable l'analyse de l'évolution des revenus des fermiers. En effet, l'évaluation devrait nous renseigner sur la possibilité des fermiers à investir pour augmenter leur capacité d'accueil à partir de leurs capitaux propres. Avant le programme, quelle est la situation financière de ces fermiers? y-a-t-il évolution dans leurs finances ou pas et dans quelles proportions? S'il y a eu évolution bien que minime qu'elle fût, cela signifierait que l'impact net de Leader en ce qui concerne cette mesure n'est pas exacte et qu'on n'a pas tenu compte de l'effet de cette évolution des revenus sur l'augmentation naturelle de la capacité d'accueil des fermiers. L'évaluateur n'a donc pas envisagé la possibilité de l'évolution naturelle de la cible.

D'autre part, est-on absolument certain que les effets des autres politiques comme la politique agricole commune ( PAC ) n'ont pas d'influence sur ces résultats? Comment a-t-on assuré la maîtrise de l'impact de ces facteurs exogènes qui nous semble non négligeable? Ces questions nous paraissent prépondérantes pour juger de la validité des résultats présentés et de l'impact des actions mesurées à partir des indicateurs physiques.

### **Les indicateurs d'impact.**

S'agissant des indicateurs d'impact, deux indicateurs communs ont été retenus pour toutes les mesures: emploi et entreprises.

Le tableau suivant, tiré de «Ex-post Evaluation Leader1-Résumé», présente l'impact estimé de l'emploi par mesure de Leader 1. Les chiffres annoncés sont estimés pour l'univers de 217 groupes sur la base de l'échantillon de 50 GAL. L'évaluation ne nous donne pas des informations sur la méthodologie utilisée pour estimer l'impact sur les 217 GAL à partir de l'échantillon de 50 GAL. L'absence de cette information rend, moins valides, les résultats annoncés de l'impact de Leader 1.

Il en ressort que l'impact du programme sur l'emploi serait significatif ( 22.250 emplois à temps plein ). Cependant, nous n'avons pas de précisions sur le niveau préalable visé du nombre d'emplois à créer. De même, comment être certain que les 8 965 emplois



estimés dans la mesure « petites entreprises, artisanat et services de proximité » ne sont pas, en partie ou en totalité, l'effet des variables du programme EQUAL ou Initiative Emploi qui visent entre autre, la capacité d'insertion professionnelle et l'esprit d'entreprise. Une analyse évolutive de l'emploi avant le programme nous aurait édifiés, davantage, sur l'état de variation de cette variable.

**Tableau 10** : Impact estimé sur l'emploi.

<b>Type de mesure :</b>	<b>Impact estimé sur l'emploi (Equivalent à temps plein)</b>
Assistance technique	1039
Formation professionnelle et aide au recrutement	-
Tourisme rural	6.154
Petites entreprises, artisanat et services de proximité	8.965
Production et commercialisation de produits locaux agricoles	5.844
Autres mesures	248
Toutes les mesures	22.250

Les mêmes remarques s'appliquent à la variable « entreprise » car à la lumière des conclusions de l'évaluation ex-post Leader1-Résumé, on estime que toutes les mesures auraient généré plus de 5000 nouvelles entreprises. 11.237 extensions d'activités auraient été réalisées par les entreprises existantes. Ce chiffre représenterait un impact important et nécessite une attention particulière. En effet, l'extension d'activités des entreprises est-elle le fait de la subvention ? Nous pensons qu'une analyse de l'évolution du chiffre d'affaire de chaque entreprise existante pourrait aider à comprendre et à conclure que son niveau avant programme permettrait ou pas une extension de leurs activités. Ainsi, l'impact de cette mesure pourrait être mieux cernée.

Les résultats pour la France et l'Irlande du Nord se trouvent à la page 71 du présent document.

### **Rôle des administrations européennes.**

Pour évaluer le rôle que les administrations européennes, nationales et régionales ont joué dans la mise en œuvre des programmes et les implications de ce rôle dans les résultats et les impacts ainsi que des aspects innovants, trois niveaux d'évaluation ont été retenus:

### **Au niveau local.**

L'accent a été mis sur les thèmes « action », « partenariat au sein des GAL » et « travail en réseau. » Il s'agit d'évaluer l'impact des aspects uniques de Leader au niveau local notamment, l'approche locale, les GAL en termes d'innovation et de mise en réseau.

L'approche locale préconise la nécessité pour les acteurs locaux de participer à la prise de décision au sein d'une unité territoriale avec des ressources qui peuvent être utilisées comme opportunités de développement. Son évaluation doit nous permettre de savoir comment elle a influencé le type d'actions choisies. Comment a-t-elle influencé la composition des GAL? A-t-elle permis l'établissement des liaisons et des échanges qui n'avaient jamais eu lieu au par avant? A-t-elle rendu l'approche territoriale concrète et effective et une perception intégrée et globale des zones locales? A-t-elle favorisé une attention plus fréquente à l'innovation? A-t-elle permis la création d'une situation moins dépendante envers le développement comme la création des petites entreprises et d'opportunités d'emplois le montre? .

### **Le devis de mesure**

Le devis d'évaluation adoptée est le pré-expérimental dont les caractéristiques ont été exposées plus haut.

### **Les indicateurs de mesure d'impact**

Ce sont les éléments d'information significative résultant d'une enquête ou d'une observation d'un phénomène qui permettent d'apprécier les progrès accomplis, l'évolution d'une situation donnée par rapport au passé ou à la cible visée. Ils n'ont pas été clairement exposés. Cependant, à la lecture des résultats de l'évaluation des aspects uniques de Leader 1, nous pouvons identifier les indicateurs quantitatifs et qualitatifs utilisés. Le tableau 11 suivant fait le récapitulatif des indicateurs pertinents que nous avons identifiés.

**Tableau 11** : Indicateurs quantitatifs et qualitatifs des aspects uniques de Leader.

<b>Aspects uniques Leader</b>	<b>Indicateurs quantitatifs</b>	<b>Indicateurs qualitatifs</b>
Approche de type local	-Taille de la zone -Seuil critique minimum d'hab. -Ressources naturelles.	-Note des évaluateurs
Bottom-up	-Qualité initiale des programmes -Innovation -Intégration multisectoriel le -Différences territoriales -Diagnostic territorial	-Note des évaluateurs
GAL	-Type de partenaires -Structure des partenariats -Ancienneté et expérience du partenariat -Composition des GAL	-Durabilité du processus de développement des GAL. -Note des évaluateurs.
Travail en réseau	-Promotion travail en réseau entre groupes -Assistance auprès de AEIDL -Autres sources d'information -Réseau le plus utilisé -Intérêt envers l'information -source principale d'information.	-Note des évaluateurs

### Au niveau européen

Il s'agit d'analyser « la conception originelle de l'initiative », du « respect des recommandations de mise en œuvre » et « du travail en réseau. »

L'évaluation à ce niveau a été menée auprès des officiels de l'Union européenne responsables de la mise en œuvre de Leader 1. Les rapports ne reprennent pas les questions d'évaluation posées de façon explicite. On se contente de donner les résultats de l'impact estimé de l'avis des interviewés. Il nous semble que les questions d'évaluations préalablement exposées auraient facilité la compréhension et le sens réel des informations recherchées.

## Le devis d'évaluation

Ce sont les officiels européens qui sont exclusivement soumis au programme à l'effet de renseigner non seulement sur la conception initiale de l'initiative et les instructions de mise en oeuvre mais aussi sur le travail en réseau. Même si cela n'est pas dit, nous pensons que le devis de recherche utilisé est le pré-experimental avec mesures ex-ante et ex-post à un groupe. Ce devis peut être schématisé de la manière suivante :

**Tableau 12** : Devis pré-experimental avec mesure ex-ante et ex-post à un groupe.

Devis	Exposition	Ex post
O <sub>0</sub>	X	O <sub>1</sub>

L'évaluation serait très pertinente pour nous si elle expliquait les critères de sélection du groupe composé d'officiels. Sont-ils capables de distinguer les effets du au programme et ceux causés par les autres interventions? L'impact du programme est difficile à déterminer avec objectivité du fait probablement du biais de sélection et de la méconnaissance de l'influence éventuelle des effets des facteurs exogènes.

## Les indicateurs d'appréciation.

Les indicateurs figurant dans le tableau 13 ci-après sont inventoriés à travers la lecture du rapport de l'évaluation ex-post Leader 1- Résumé à partir de la page 21. Nous avons relevé certains à titre d'exemple.

**Tableau 13** : Indicateurs d'appréciation.

<b>Aspects évalués.</b>	<b>Indicateurs</b>
Conception initiale	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Appréciation de leader en tant qu'idée</li> <li>-Efficacité et efficience dans la promotion du développement rural</li> <li>-Prise en compte de la diversité des besoins au niveau local</li> <li>-justesse de l'idée</li> </ul>
Instructions de mise en oeuvre	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Perception de l'approche par rapport au bottom-up et à la relation de la commission et la population.</li> <li>-Démonstrativité, effet de modèle</li> <li>-Justesse de l'approche</li> </ul>
Mise en réseau	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Visibilité de l'initiative</li> <li>-Vulgarisation de la politique de développement local.</li> <li>-Les publications et les séminaires</li> </ul>

#### **Au niveau national et régional.**

On a procédé à l'évaluation des procédures d'exécution par les administrations publiques impliquées et le financement. Les questions d'évaluations ne sont pas exposées dans les rapports que nous avons exploités. C'est à partir des procédures expliquées que nous avons estimé le devis de mesure qui apparaît en fonds.

#### **Le devis d'évaluation**

Le devis d'évaluation utilisé dans cette section est exactement le même que celui de la section précédente. C'est à dire un devis pré-expérimental avec mesure ex-post à un groupe. Ici, il s'agit d'aller évaluer auprès des informateurs clés nationaux et régionaux le rôle que les administrations nationales et régionales ont joué dans la mise en œuvre de l'initiative et les implications de ces rôles sur les résultats et l'impact de Leader ainsi que l'analyse des aspects innovants de l'initiative.

**Tableau 14** : Devis pré-expérimental avec mesure ex-post à un groupe.

Ex-ante	Exposition	Ex post
	X	O <sub>1</sub>

### Les indicateurs.

Là encore, plusieurs indicateurs ont été retenus. Nous en avons listés et en présentons succinctement quelques-uns dans le tableau qui suit.

**Tableau 15**: Indicateurs d'appréciation

Aspects évalués	Indicateurs
Mise en œuvre des procédures d'exécution	-Pertinence générale de l'initiative. -Les traditions administratives -Les relations Leader et politiques traditionnelles. -Les organismes intermédiaires - Niveau d'implication des institutions nationales et régionales
Mise en œuvre des financements	-Taux de réalisation financière des programmes - Mobilisation des fonds communautaires

On retiendra que l'évaluation de Leader1 s'est faite à trois niveaux : Au niveau local, au niveau européen et au niveau national et régional. Le devis pré expérimental a servi pour mesurer les instructions de la mise en œuvre de ce programme. Plusieurs types d'indicateurs ont été retenus notamment les indicateurs physiques, les indicateurs d'impact, les indicateurs qualitatifs et les indicateurs d'appréciation.

### Les techniques de collecte des données

La collecte des données auprès des sujets a été faite par des questionnaires et des interviews structurées directes et des interviews ouvertes. L'exploitation des informations est réalisée au moyen des grilles analytiques. Quatre types de questionnaires ont été élaborés.

Le premier distribué à la population totale composée de 217 groupes d'action locale dans le but de présenter et de comparer les informations quantitatives de base sur les GAL ayant participé au programme.

Le second, destiné à la recherche en profondeur des informations quantitatives et qualitatives auprès d'un échantillon de 50 GAL considérés comme représentatifs de

l'ensemble. En d'autres termes, ce questionnaire était axé sur l'évaluation des résultats et sur l'impact du programme. L'échantillon constitué contenait au moins un groupe par État membre.

Le troisième type de questionnaire est destiné aux officiels de l'Union européenne impliqués dans la conception initiale du projet en vue d'évaluer les critères de sélection des GAL, l'établissement des procédures d'exécution au niveau européen et sur la réalisation d'un réseau européen.

Le dernier questionnaire est utilisé auprès d'informateurs clés nationaux et régionaux impliqués dans la mise en œuvre du programme et dans les décisions financières.

Plusieurs facteurs externes ont occasionné les retards dans la réalisation du programme dans certains pays. En effet, indépendamment de l'efficacité des GAL, les problèmes liés aux difficultés de préfinancement et aux exigences de garanties entre autre, ont entraîné, au moins, 10 GAL en situation de quasi-échec. Ce fut le cas en Italie et en Espagne avec un taux de réalisation de moins de 30% ( Commission européenne, 2001).

### **Les observations par rapport à notre grille d'évaluation**

L'aperçu de l'évaluation de Leader 1 que nous venons de faire suscite un commentaire par rapport à la méthodologie utilisée qui ne respecte pas nécessairement la grille d'évaluation qui constitue notre expertise. Il apparaît à l'analyse des types de mesure que « assistance technique au développement rural » réfère aux activités de productions dans notre grille parce qu'elle rentre dans le cadre des procédures de fonctionnement du programme.

La « formation professionnelle et assistance au recrutement » pourraient être classée à l'étape de la nature de l'intervention parce que cette mesure englobe les activités relatives à des cours de formation des participants. C'est une mesure incitative au programme.

Le « tourisme rural », les « petites entreprises, artisanat et services de proximité » et la « production et commercialisation de produits locaux agricoles, forestier et de la pêche » pourraient entrer dans notre grille à l'étape des cibles car, ce sont les situations que le programme cherche à modifier. En effet, si on se réfère aux cibles spécifiques identifiées plus hauts notamment la valorisation des ressources endogènes, la diversification de l'économie rurale et l'entrepreneuriat local, on peut sans risque de se tromper dire que ces types de mesures concernent les cibles.

Il nous apparaît également que plusieurs concepts de notre terminologie ne figurent ni dans le programme Leader ni dans son évaluation en ces termes. C'est le cas des concepts

cible, intrant, extrant, l'atteinte des objectifs et la valeur du programme. Par contre d'autres ont une connotation très confuse « raison d'être » que l'on interpréterait en terme de « pertinence », « intrant » signifierait « budget alloué », « impact » aurait le sens de résultat, « efficacité », « efficience », « rendement » auraient la même connotation.

Leader 1 est considéré comme une initiative très positive par les ses évaluateurs en dépit des difficultés auxquelles il a fait face. En effet, aucune définition opérationnelle ne fut donnée des aspects uniques et innovants introduits par l'initiative ni des résultats attendus en terme de valeur ajoutée ( Commission européenne, 2001). Il n'a pas eu d'évaluation intermédiaire ou ex-ante. L'inexistence d'une base de données complète et cohérente a rendu difficile l'appréciation du rendement net de ce programme.

Les résultats que l'évaluation présente nous paraissent limités, non seulement pour les raisons évoquées ci-dessus, mais aussi à cause des devis de mesure que nous avons identifié comme ayant servi de base à la mesure des impacts. Il apparaît que le succès de Leader 1 qu'annonce le rapport d'évaluation est lié, entre autre, à l'engouement qu'il aurait suscité ( 217 GAL ), à ses retombées en terme d'emploi, de création et d'extension d'entreprises, à la réalisation du travail en réseau entre les groupes. D'autres aspects auraient connu un succès moins évident toujours selon le même rapport. C'est le cas de l'approche participative, l'innovation et le caractère multisectoriel des programmes. Ce sont les aspects que Leader 2 intégrera dans son parcours.

## **C-2-Le programme Leader 2**

Bien que faisant suite à Leader 1 dont la mission est d'introduire et d'expérimenter une nouvelle approche rurale, Leader 2 s'intéresse au caractère innovant des actions, leur démonstrativité et la coopération transnationale entre les GAL et les autres acteurs collectifs (ACC)

Selon les lignes directrices pour l'évaluation ex-post de Leader 2 et pour corriger les manquements constatés dans Leader 1, l'évaluation de cette initiative doit se faire de façon continue, à mi-parcours et ex-post.

L'évaluation continue exige à chaque programme la mise en place d'un dispositif permettant de le suivre dans son ensemble. L'obligation est faite aux GAL et aux AAC de fournir des informations essentiellement sur l'innovation et les conditions de son émergence.

L'évaluation intermédiaire est devenue une exigence afin de rendre disponibles les données devant servir de point de départ à l'évaluation ex-post. Autrement dit, les



bénéficiaires du programme ( GAL, AAC ) doivent fournir à l'intention de l'évaluation les informations permettant de disposer d'un diagnostic de départ, de préciser les changements attendus et de caractériser les dimensions d'innovation et de démonstration de l'action menée. Cette information servira de point de référence pour l'évaluation afin d'analyser au cours de la période de vie de chaque projet, les conditions d'émergence de l'innovation considérée, ses impacts, sa diffusion et les conditions de son éventuel transfert. C'est un progrès important que nous pouvons noter de Leader 2. En effet, la préoccupation est de constituer une base de données qui devrait faciliter la comparaison entre les données quantitatives de départ (T0) et celles issues de la mesure à l'instant T1.

Dans notre modèle causal, le programme agira sur la variable « actions innovantes » qui a une influence certaine sur le renforcement de l'environnement économique. La mesure relative aux effets du programme sur la cohésion économique et sociale pourra être effectuée à partir des variables tel que « l'emploi », le « revenu » et « les travailleurs indépendants. » L'analyse de la mesure, en nombre et en pourcentage, faite sur ces variables permettra de mieux apprécier de manière quantitative les retombées économiques de l'initiative communautaire.

La mesure des aspects spécifiques du programme se fera à partir de la variable « capacité organisationnelle » qui renseignera sur chacune des spécificités de Leader notamment sur la situation initiale, le processus et l'impact. Ainsi, à l'aide d'une méthodologie particulière et des techniques appropriées que nous présenterons progressivement dans les sections suivantes nous pourrions apprécier l'impact net de Leader2.

### **La méthodologie utilisée**

L'évaluation de cette initiative communautaire se fait selon deux approches simultanées et complémentaires ; d'abord, celle expérimentée dans Leader 1, basée sur l'appréciation quantitative des retombées par type de mesure à partir des indicateurs physiques et financiers d'évaluation de l'avancement, des résultats et de l'impactet ensuite sur celle qui consiste à analyser les aspects spécifiques de Leader 2 dans leur ensemble en terme qualitatif afin d'apprécier réellement la valeur ajoutée de l'initiative.

Les aspects spécifiques de Leader sont les particularités qui ont caractérisé l'initiative communautaire depuis son lancement et qui ont contribué à son caractère innovant et à son succès dans les contextes ruraux différents. Nous en notons sept comme cités dans Leader 2 ( Observatoire européen, 2000.) L'approche territoriale ; l'approche ascendante ; les groupes

locaux ; le caractère innovant des actions ; la liaison entre les actions, c'est à dire l'approche intégrée, multisectorielle; la mise en réseau ; les modalités de gestion et de financement.

La notion de facteur de développement à laquelle Leader est lié apparaît. Elle regroupe le contexte rural, les acteurs locaux et l'environnement institutionnel.

Trois niveaux d'évaluation sont retenus : le niveau local, régional/national et européen. L'évaluation portera, à chaque niveau entre autre, sur l'efficacité et sur l'efficience de ces spécificités par rapport à d'autres politiques où ces spécificités ne sont pas présentes ; sur les orientations et sur les procédures qui y sont établies; sur les raisons justifiant les différences observées entre la performance, les résultats et sur l'impact des groupes au niveau local.

Nous considérons comme une avancée considérable de Leader 2 par rapport à Leader 1 l'obligation qui est faite aux promoteurs de définir le « niveau de réalisation sur la base d'indicateurs physiques et financiers. » En d'autres termes, une prévision chiffrée doit être faite concernant les indicateurs physiques pour faciliter la mesure des réalisations en terme d'efficacité. Ainsi, l'efficacité de Leader 2 pourra se calculer en terme de pourcentage de réalisation par rapport aux prévisions.

### **Les devis d'évaluation**

Les devis d'évaluation utilisés sont exactement les mêmes que ceux retenus dans Leader 1 avec les limites que nous leur connaissons. En dépit de la meilleure disponibilité et organisation des informations du fait de l'évaluation de suivi et de mise en œuvre réalisée qui ont permis la confection des banques de données assez cohérentes, la mesure de l'impact du programme reste discutable à cause de l'échantillonnage. En effet, l'évaluation est muette sur les critères de composition des échantillons de 102 Programmes Opérationnels et 202 groupes locaux questionnés.

### **Les questions d'évaluation**

Le tableau 16 qui suit présente les questions communes d'évaluation par niveau pour l'ensemble des spécificités et les propositions de méthode faites pour répondre à ces questions.

A la lecture de ce tableau, nous remarquons dans la colonne «orientations de l'évaluation » que certaines questions sont sous contrainte. C'est le cas au niveau européen

par exemple de la question sur les modalités de financement et de gestion. Autrement dit, « comment les orientations et les modalités de mise en œuvre ont-elles influencé la mise en œuvre des spécificités? »

Tableau 16 : Questions communes d'évaluation.

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

En ce qui concerne l'évaluation de chaque spécificité, les principales questions posées tournent autour de quatre volets : la situation initiale, les processus, les résultats et l'impact, les enseignements. Nous organisons et présentons à la fin de ce document, en annexe 2, ces questions d'évaluation par spécificité et par volet. Y figure également, la liaison par rapport à notre grille.

### **Les indicateurs de mesure**

Plusieurs types d'indicateurs ont été suggérés. Sur la base de l'expérience de Leader1, il a été recensé à partir de chaque mesure, le type d'action qui devra être menée. Quatre mesures ont été mises en œuvre. La mesure A intitulée « Acquisition des compétences » dont l'objectif était de préparer les acteurs locaux à s'impliquer dans la réalisation du programme local. La mesure B « Programme d'innovation rurale » concernait les priorités des plans d'actions locales ( PAL.) La mesure C « coopération transnationale » couvrait la coopération entre les zones Leader d'au moins deux Etats membres pour mener à bien les projets communs. La mesure D « Mise en réseau » utilisée essentiellement dans le cadre de l'évaluation.

La mesure de ces actions se fait sur la base des indicateurs préalablement définis par l'Observatoire. Les autorités de gestion ont la latitude de proposer d'autres indicateurs qu'ils jugent pertinents.

Trois types d'indicateurs ont été proposés : les indicateurs physiques, les indicateurs d'impact immédiat et les indicateurs d'impact final. L'unité de mesure est le nombre et le pourcentage. Nous présentons dans le tableau 17 ci-après, l'ensemble de ces informations tirées de la lecture des lignes directrices de l'évaluation ex-post de Leader 2.

Tableau 17 : Indicateurs de mesure.

Type de mesure	Types d'action	Indicateur d'impact immédiat	Indicateur d'impact final	Indicateur physique
Plus value résultant des produits agricoles.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- étiquettes de qualité pour les produits locaux</li> <li>-Établissement des groupes de producteurs</li> <li>-Arrangements promotionnels pour les produits.</li> <li>-Emballages et traitement des produits.</li> <li>-Recherche des marchés.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Nombre de nouvelles entreprises installées</li> <li>-Nombre de nouveaux services</li> <li>-Nombre d'extension entreprises présentant les nouveaux procédés de gestion.</li> <li>-Nombre de bénéficiaires finals.</li> <li>- Utilisation des technologies d'information.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Diversification des produits par secteur.</li> <li>-Valeur ajoutée en terme de chaîne de distribution.</li> <li>-Plus grande compétitivité des secteurs locaux.</li> <li>-La chaîne de distribution créée plus d'emplois.</li> </ul>	Nombre d'emplois créés.
Tourisme rural	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Évaluation initiale</li> <li>-Le plan de vente.</li> <li>-Formation des opérateurs.</li> <li>-Exploitation de l'héritage rural.</li> <li>-Infrastructures et services.</li> <li>-Soutien ou subventions du public et du privé.</li> <li>-Promotion des produits du tourisme.</li> <li>-création des itinéraires impliquant des paysages spécifiques.</li> <li>-Système de réservation centrale pour toutes les opérations de la région.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Nouveaux lits.</li> <li>-Nouvelles structure de logement incluant logements fermiers.</li> <li>-Nombre de bénéficiaires finaux.</li> <li>-Emplois saisonniers.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Création des marchés spécialisés : familles, enfants...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nouveaux lits.</li> <li>-Nouvelles structure de logement incluant logements fermiers.</li> <li>-Nombre de bénéficiaires finaux.</li> </ul>

Tableau 17 : Indicateurs de mesure (suite et fin)

Type de mesure	Types d'action	Indicateur d'impact immédiat	Indicateur d'impact final	Indicateur physique
Petites entreprises et services de proximité	-Etudes pour aider à la reconversion -Nouveaux produits, nouvelles conceptions. -Audit et programmes de développement pour les entreprises. -Établissement des centres de soutien et de concession de multiservice de démarrage des affaires.	-Nombre d'entreprises créées -Nouveaux services créés.	-Meilleur dynamisme local par l'existence des bases de données, des incubateurs et l'ouverture de plus grandes et meilleures occasions.	
Formation	-Formation des représentants de Leader -Formation pour des coordonnateurs de Leader et des chefs de groupe. -Groupes visés par des catégories d'action. -Formation mobile -Formation à distance -Formation de départ pour la gestion des projets d'affaire.	-Amélioration du niveau de qualification. -Effet sur l'opération et l'organisation du groupe local. -Accès au travail	-Participation accrue -Une organisation plus efficace -Un meilleur service à la population.	
Services	-Transport -Equipements assistance à l'enfance. -Services sociaux	-Aide à l'établissement des activités ou de l'accès aux travaux.	-Amélioration des conditions de vie de la population -Réduire le sentiment d'isolement -Donner un nouveau dynamisme à la région.	-Nombre de services établis -Nombre de personnes à servir
Assistance technique	-Evaluation de la région -Préparation d'un plan d'action du groupe local -Etudes de faisabilité et de marché -organisation des actions de promotion et d'information.	-Soutenir les actions en cours -Satisfaction des opérations issues des études, des nouveaux produits et des nouveaux marchés.	- Grande participation des associés et de la population concernée. -Actions mieux visées en vue de l'opération satisfaisante du groupe local -effet de stimulant sur d'autres groupes.	-Nombre de réunions avec la population -Nombre de coordination de projets organisés. -Nombre de bénéficiaires finals

## Les techniques de collecte de données

L'équipe d'évaluation était organisée en deux sous-groupes, l'un synthétisant les résultats au niveau européen ( équipe principale ) et l'autre récoltant et synthétisant les données au niveau national et régional ( évaluateurs géographiques.)

La collecte des données est faite à partir des outils méthodologiques qui ont permis des investigations quantitatives et qualitatives notamment, des grilles d'analyse, des questionnaires, des entrevues. L'équipe principale d'évaluation a fourni ( Commission européenne, 2001 ):

- Des grilles pour obtenir une vision complète sur base de données aux 918 groupes Leader et aux 102 Programmes opérationnels.
- Un questionnaire pour les 202 Groupes locaux
- Un manuel d'interview pour les interlocuteurs nationaux et régionaux
- Un manuel d'interview pour les représentants de l'Union européenne
- Des guides pour 12 études de cas sur la coopération trans- nationale et 10 études comparatives sur l'efficacité coût de Leader 2.
- Des lignes de conduites pour 30 groupes cibles sous la forme de séminaires d'un jour avec les groupes d'action locale dans les 13 États membres.
- Les rapports nationaux et régionaux d'évaluation.
- Des documents provenant de l'Observatoire européen Leader 2.
- Un système de notation subjective, interprétations personnelles et opinion des interlocuteurs, a été établi sur l'ensemble des questions relatives à l'évaluation..

## **Analyse des retombées**

Nous analyserons les retombées sous deux angles: socio-économique et aspects spécifiques de Leader.

### **L'angle socio-économique.**

#### **L'emploi.**

Selon la Commission européenne (2001), Leader 2 aurait eu un effet important dans la création d'emploi en Europe. L'évaluation indique qu'il n'a pas été possible de le quantifier. On estime toutefois que durant l'initiative, environ 100.000 emplois à temps plein à durée indéterminée ont été créés ou maintenus par Leader 2 ( Commission européenne, 2001.) Autrement dit, l'effet du programme sur l'emploi direct et permanent est estimé à environ 100 emplois par GAL. Ces résultats sont d'un intérêt particulier au regard de ce que Leader 2 n'a pas été conçu pour créer l'emploi. Cette expansion du taux d'emploi est le fait d'une part de la formation, de la qualification, de la gestion de réseau et de la concertation, d'autre part, des démarrages innovateurs d'affaires ( micro-affaires ), par exemple dans l'agrotourisme, la transformation des produits alimentaires et le marketing.

Cet impact de Leader 2 sur l'emploi a indéniablement les répercussions sur les revenus et sur l'égalité des chances. 49% des projets financés par l'initiative communautaire sont réalisés par les femmes ( Commission européenne, 2001 ).

L'impact net estimé du programme sur l'emploi ( 100.000 ) est un résultat à notre avis qu'il faut prendre avec précaution. La démarche scientifique permettant d'isoler les effets des autres programmes semblables n'est pas exposée. Cela peut signifier que ce chiffre est le résultat d'un ensemble de politiques européennes menées avant ou en même temps que Leader 2. Il peut aussi être réellement l'impact net de Leader 2 si les conditions de maîtrise des facteurs exogènes sont remplies. Au regard de ce qui précède relativement au devis de mesure utilisé, il nous semble fortement qu'une attitude de réserve doit prévaloir quant à l'adoption de ces résultats dont la crédibilité n'est pas prouvée.

D'autre part, il ne nous est pas dit comment la maîtrise des effets de Leader 1 sur l'emploi a été assurée lors de cette évaluation. Autrement dit, l'estimation de 100.000 emplois englobe-t-elle les 25.000 emplois estimés pour Leader 1? Si oui, ce résultat serait alors l'impact estimé de Leader 1 et Leader 2. si non, l'impact de Leader 1 sur l'emploi serait



simplement à court terme. Cela n'ayant pas été précisé dans l'évaluation, on peut entrevoir la possibilité de l'influence de Leader 1 sur l'emploi lors de l'évaluation de Leader 2.

### **Le Produit Intérieur Brut.**

Les disparités entre les États membres existent toujours même si l'on constate des réductions. C'est le cas par exemple de l'Irlande où le PIB est passé de 64% à 119% de la moyenne communautaire entre 1998 et 2000 ( Premier rapport sur la cohésion économique et sociale, 1999.) Le troisième rapport sur la cohésion économique et sociale ( 2004 ) fait ressortir que le PIB par habitant en Irlande a crû en termes réels presque quatre fois plus vite que la moyenne de l'Union ( 8% par an contre un plus de 2%.) En 2001, ce même PIB par habitant, mesuré en termes standards de pouvoir d'achat, dépassait, toujours en Irlande, de plus de 17% la moyenne des quinze, alors qu'elle était inférieure de 25% à celle-ci au début des années quatre vingt-dix.

Quant à la France, son produit intérieur brut par habitant a varié de 1995 à 2001 en moyenne de 2.6% et se situe légèrement au-dessus de la moyenne des pays de la cohésion. ( troisième rapport sur la cohésion économique et sociale, 2004 )

### **Le chômage.**

Selon le troisième rapport sur la cohésion économique et sociale, le taux de chômage a diminué de 10.7% à 7.8% dans les pays de l'Union de 1996 à 2002. Cette diminution a été particulièrement prononcée en Irlande où ce taux est passé de 11.9% à 4.3% pendant la même période. La France a également connu une baisse du taux de chômage à la même période de près de 2% passant de 9.8% à 8.7%. Cette importante diminution a profité aux catégories les plus défavorisées comme les chômeurs de longue durée, les jeunes et les femmes.

Il est assez hasardeux de dire que ces résultats significatifs sont le seul fait de la politique Leader. Cependant, on ne peut pas non plus affirmer que les programmes Leader n'ont pas exercé une influence certaine dans ce succès. Les rapports consultés ne disent malheureusement pas comment les évaluateurs ont fait pour isoler l'effet des variables étrangères.

## **Le revenu**

L'impact de Leader 2 sur le revenu des entreprises et des fermes est relativement appréciable. Les revenus proviendraient des mesures de diversification et nouveaux canaux de commercialisation pour les fermiers ( agrotourisme ) ; des effets multiplicateurs par plus de visiteurs et prix unitaires plus élevés des produits; du démarrage d'affaires et de la restructuration des entreprises existantes, d'une promptitude accrue à investir par les entrepreneurs locaux.

Toute fois, en lisant le rapport de l'évaluation ex-post de Leader2, il aurait été plus intéressant de présenter les données chiffrées des revenus de tous les promoteurs afin de mieux apprécier leurs évolutions au lieu d'affirmer.

## **L'égalité des chances.**

Leader 2 a contribué aux égalités de chances en facilitant l'intégration des besoins des populations les plus faibles qui ne sont pas atteintes par les autres programmes ruraux de développement économique.

Le secteur associatif et volontaire a mobilisé un grand nombre de femmes notamment en Irlande où l'effet sur l'emploi de ces dernières est particulièrement élevé. En effet, la présence des femmes dans les conseils d'administration des GAL et dans le personnel de gestion et d'animation a agi comme un levier pour aborder les besoins de la population féminine rurale d'une meilleure façon. D'une façon générale, les femmes ont occupé ou sauvé environ la moitié des emplois permanents ( 49% ) ( Commission européenne, 2001)

## **Les aspects spécifiques de la méthode Leader 2**

L'impact résultant des objectifs spécifiques va être apprécié à partir de l'analyse des données recueillies des enquêtes réalisées au niveau national, régional et européen pour chaque spécificité. Nous exposons ces résultats tirés par spécificité de « Ex-post Evaluation of the Community Initiative Leader 2. »

L'enquête a porté sur six points : l'approche territoriale relativement à l'utilisation des ressources endogènes; l'approche ascendante en ce qui a trait au rapprochement et à l'intégration du programme à la population ; le caractère innovant par rapport au degré d'intégration des atouts spécifiques du territoire aux projets présentés; au caractère

multisectoriel et intégré pour apprécier les relations entre les acteurs; la mise en réseau et la coopération transnationale entre les GAL. De façon générale, voici ce qui en ressort:

### **L'approche territoriale.**

Elle a contribué à une utilisation plus efficace des ressources endogènes. Les ressources naturelles, technologiques et humaines ont été transformées en valeur économique pour chaque zone grâce, entre autre, à la création des nouveaux liens.

Elle a également contribué à la création d'une stratégie d'ensemble pour chaque zone en encourageant la démarche stratégique et la capacité pour les acteurs locaux de s'adapter et d'agir en partenariat.

### **L'approche ascendante.**

Cette approche a rapproché davantage le programme de la population et a aidé les membres les plus isolés de la population et les nouveaux bénéficiaires à s'intégrer. L'implication des bénévoles et des initiatives locales a fortement contribué au succès de cette spécificité.

Une prise de conscience de l'importance du partenariat local est effective comme cadre de négociation et de concertation d'intérêts locaux divergents. Ainsi, plusieurs nouveaux partenariats sont nés. Des agences de développement local et des structures de coopération sont apparues contribuant à la diversification et au dynamisme des territoires locaux.

### **Le caractère innovant.**

L'impact des actions innovantes a été jugé très positif. En effet, les produits locaux, les atouts du patrimoine naturel, les aptitudes et traditions spécifiques ont été intégrés dans la plupart des projets donnant ainsi une image valorisante du territoire.

La méthode Leader a été appréciée par les acteurs locaux comme étant en soi, une innovation en ce qu'elle a introduit un sentiment mutuel de confiance et a permis aux individus de croire au changement.

### **Le caractère multisectoriel et intégré.**

L'impact de Leader 2 sur cette spécificité a été difficile à apprécier. Toutefois, on estime que de nouveaux liens entre les acteurs publics et privés ont été créés pour améliorer la gouvernance locale et diversifier les services à la population.

### **La mise en réseau.**

Elle a le plus profité aux groupes les plus avancés en renforçant les liens économiques des acteurs locaux vers le monde extérieur et en établissant des relations commerciales à distance. L'information relative au transfert du savoir-faire et des bonnes pratiques a été bien disséminée. Les réseaux informels ont été créés entre les zones rurales régionales et transnationales.

En somme, la mise en réseau a augmenté la capacité des acteurs locaux et des administrateurs à gérer la complexité avec un enthousiasme croissant.

### **La coopération transnationale.**

Elle est estimée trop ambitieuse pour les nouveaux GAL qui préfèrent entrer en relation avec les groupes voisins. Toutefois, certains groupes ont utilisé la coopération transnationale pour servir les objectifs de développement de leur territoire favorisant de cette façon l'intégration de la dimension européenne à la dimension locale de Leader.

### **Les procédures d'administration et de financement.**

Les acteurs locaux estiment que la prise de décision décentralisée est une bonne chose pour la mise en œuvre des spécificités locales de la méthode Leader en ce qui concerne l'approche ascendante, territoriale et le partenariat local. Ils ressentent par ce programme un sentiment de plus d'autonomie et de responsabilité et davantage d'espace pour apprendre et croître par rapport à ce dont ils ont toujours bénéficié.

Les organes de mise en réseau ont contribué à l'efficacité et à l'utilité du programme à cause du transfert du savoir-faire, de la médiation, de la compréhension commune de l'encouragement à une philosophie commune de développement rural et de la possibilité d'un vaste réseau d'acteurs et d'expert.

La mise en œuvre du programme est jugée de bonne qualité à cause de l'interaction entre les acteurs locaux et l'administration à différents niveaux, la concentration ou la dispersion des canaux de financement et la réduction de la complexité administrative. La décentralisation de la gestion et des finances a favorisé l'apprentissage organisationnel et institutionnel.

### **La valeur ajoutée de Leader 2.**

Il ressort des acteurs locaux que Leader 2 est un programme qui a donné une grande valeur ajoutée aux zones rurales comparée à la fois aux Fonds structurels et à d'autres schémas de financement nationaux. Il a permis de répondre de façon concrète et durable aux interrogations relatives aux besoins spécifiques des zones rurales.

### **Les observations par rapport à notre grille d'évaluation.**

L'examen de l'évaluation Leader 2 appelle plusieurs remarques: par rapport à la terminologie propre à la grille en douze étapes, Leader 2 ne fait mention nulle part du concept « raison d'être » en ces termes. Il utilise plutôt le terme « pertinence de l'étude » que nous allons assimiler à la raison d'être. Le concept « cible » ne fait pas partie de son vocabulaire ni « intrants », « extrants », « nature de l'intervention. » Il ne distingue pas les concepts « rendement absolu » et « rendement relatif » et ne parle pas non plus de « valeur du programme » expressément.

Par contre, le concept « impact » est largement utilisé comme le concept « objectif. » Le programme utilise beaucoup les termes « efficacité » et « efficacie. »

Pour parler de « l'atteinte des objectifs » Leader 2 se sert du concept « résultat » de même, « la valeur du programme » peut être assimilée à la « valeur ajoutée. » L'évaluation de Leader 2 ne dissocie pas la méthodologie et les techniques utilisées. Les mots « moyen » ou « fonds » sont employés pour désigner « intrants. »

En somme, l'évaluation de Leader2 est relativement pertinente en ce qui concerne la méthodologie retenue. En effet, l'introduction, dans les lignes directrices pour l'évaluation, de l'exigence des évaluations continues, à mi-parcours et ex-post rend relativement crédible cette évaluation. L'échantillonnage élevé composé de, 102 programmes opérationnels et 202 groupes locaux, est un point majeur pour la quantité et la qualité de l'information recueillie.

En outre, les questions communes d'évaluation uniformisées au niveau local, national et régional et au niveau européen, assorties d'indicateurs physiques, d'impact immédiat et final améliorent la qualité de cette évaluation.

Toutefois, l'évaluation de Leader 2 présente quelques faiblesses. En effet, en dépit des recommandations faites par la Commission aux États membres de prévoir la réalisation des évaluations ex-ante et intermédiaires ( Commission européenne, 2000), il ressort du rapport d'évaluation qu'il n'y a eu pratiquement aucune évaluation ex-ante de réalisée. Les évaluations intermédiaires n'ont pas été faites dans toutes les régions.

Il n'apparaît ni dans les lignes directrices pour l'évaluation ni dans les rapports d'évaluation publiés, les critères de sélection des échantillons. Critères qui devraient permettre au lecteur d'apprécier la pertinence de l'échantillon et de l'information qui en ressort.

Enfin, l'évaluation ex-post de Leader 2 dénonce l'absence d'un « ensemble commun de critères centraux et d'indicateurs de référence » pouvant permettre l'exploitation des évaluations nationales et régionales au niveau européen. Cette revendication ne nous semble pas tout à fait fondée au regard des lignes directrices référencées plus haut. En effet, à la page 2 de ce document, il est écrit qu'« il a été jugé nécessaire de clarifier les points et les questions communes à inclure dans toutes les évaluations et de faire certaines propositions concernant les typologies et les indicateurs. Il conviendra de les adapter au contexte du programme et d'y ajouter d'autres questions considérées utiles par les autorités gestionnaires» De plus, plusieurs types d'indicateurs sont proposés à l'annexe du même document.

Fort de ce qui précède, nous sommes tentés de conclure que les autorités de gestion, CNASEA en France, les GAL et le Ministère de l'agriculture en Irlande du Nord, ne suivent pas nécessairement les recommandations faites par la Commission européenne relative à l'évaluation. La mise en place de Leader + devrait apporter des changements importants dans la mise en œuvre de ce programme et dans son évaluation. C'est ce que nous allons vérifier dans la section suivante.

### **C-3-Le programme Leader +**

Leader+ se situe en aval de Leader 1 et de Leader 2. La méthodologie d'évaluation proposée par la Commission repose sur les leçons tirées non seulement des évaluations de Leader 1 et 2 réalisées par les pays membres mais aussi et surtout à celles faites par la Commission elle-même et les recommandations de l'Observatoire européen Leader+. L'objectif étant d'une part d'obtenir une vision globale des effets de la mise en œuvre de Leader+ dans la totalité des zones rurales et d'autre part, de permettre à la Commission d'avoir une bonne perception de l'adaptation de la méthode Leader+ ( Commission européenne, 2001.)

L'évaluation des effets de Leader+ n'a pas encore commencée. Seules des pistes de méthodologie d'évaluation sont proposées par la Commission européenne notamment en ce qui concerne l'évaluation de mise en œuvre et des impacts.

#### **Méthodologie d'évaluation proposée**

Selon les lignes directrices pour l'évaluation des programmes Leader +, trois niveaux d'évaluation sont proposés: Le niveau local par l'entremise des GAL, le niveau du programme et le niveau communautaire. Il s'agit pour la Commission de structurer une stratégie d'évaluation commune à tous ces niveaux qui s'appuie sur une approche globale orientée du bas vers le haut. En outre, elle devra définir des questions évaluatives communes assorties de critères de succès pour tous les programmes afin d'aider les autorités nationales et régionales à organiser les évaluations de qualité au niveau des programmes et l'agrégation des résultats au niveau de la Commission.

L'évaluation, à notre avis, ne doit pas se limiter seulement à la mesure des résultats et des impacts, elle doit aussi s'intéresser au processus de mise en œuvre et sa contribution aux effets globaux du programme. L'effet combiné des deux devra donner des résultats satisfaisants.

## **Stratégie d'évaluation commune.**

### **Au niveau local.**

Il s'agit de l'évaluation de mise en œuvre et de l'auto évaluation qui relève depuis Leader 2 des attributions des GAL. L'objectif visé est, entre autre, l'amélioration de la gestion locale par l'identification et la correction des insuffisances au cours de la mise en œuvre, la facilitation de la collecte et de la disponibilité de données en vue de l'évaluation au niveau des programmes.

### **Au niveau des programmes.**

Les lignes directrices pour l'évaluation des programmes Leader + introduisent des questions communes assorties des critères de réussite auxquelles il y a lieu de répondre aux fins d'évaluation au niveau de l'Union européenne. Elles estiment inappropriés de définir les indicateurs communs pour répondre aux questions communes et satisfaire aux critères qui leur sont associés du fait de « la probable diversité des modalités de mise en œuvre de la méthode » et préconisent que les autorités en charge de la gestion des programmes définissent, en concertation avec la Commission, les indicateurs pertinents assortis de niveaux cibles, en fonction du contexte et des objectifs, pour les questions évaluatives communes.

La latitude est également donnée à ces autorités de formuler des questions évaluatives propres à chaque programme assorties de critères d'appréciation, d'indicateurs et de niveaux cibles en collaboration avec l'évaluateur externe.

### **Au niveau communautaire.**

C'est l'obligation qui est faite à la Commission d'élaborer un rapport d'évaluation basé sur des évaluations réalisées au niveau des programmes par les autorités en charge du programme au plus tard trois ans après le programme. Ce rapport repose sur les questions évaluatives communes proposées par la Commission.



### **Les questions d'évaluation.<sup>12</sup>**

Comme nous l'avons mentionné plus haut, deux types de question d'évaluation subsistent : les questions évaluatives communes et les questions évaluatives spécifiques à chaque programme.

#### **Les questions évaluatives communes.**

Elles sont élaborées par la Commission assorties des critères de succès et mises à la disposition des autorités en charge de la gestion du programme en vue d'apprécier l'impact global de Leader + par rapport à ses objectifs généraux et sa méthode spécifique de mise en œuvre. Les lignes directrices pour l'évaluation des programmes Leader + présentent ces questions évaluatives communes de la page 12 à la page 19. Elles ne peuvent pas être modifiées par les autorités de gestion. Seuls quelques critères le peuvent pour répondre à certaines spécificités ( Commission européenne, 2001)

#### **Les questions évaluatives propres.**

Les questions évaluatives spécifiques relèvent des autorités de gestion qui sont chargés de les concevoir conformément aux objectifs spécifiques du programme en vue d'évaluer l'impact de Leader+ au regard de ces objectifs spécifiques de chaque programme. Ces questions doivent être assorties de critères de jugement et d'indicateurs appropriés qui tiennent compte des caractéristiques de la zone bénéficiaire ainsi que de la nature des activités mises en œuvres ou prévues.

#### **Les devis d'évaluation.**

Selon les lignes directrices, trois types de comparaisons sont possibles: la comparaison temporelle, la comparaison contre factuelle et la comparaison normative( Commission européenne, 2001)

**La comparaison temporelle.** Il s'agit de comparer le niveau d'un indicateur à partir des informations recueillies sur l'individu ou sur une entité avant sa participation au programme versus après le programme. Ce type de comparaison est influencé par les variables étrangères et l'effet net du programme est difficile à calculer.

---

<sup>12</sup>Commission européenne. Direction Générale de l'Agriculture (2002) *Lignes directrices pour l'évaluation des programmes Leader+*. Page 12-19

**La comparaison contre factuelle.** Elle consiste à comparer les informations concernant les bénéficiaires du programme et celles concernant les homologues non bénéficiaires ( groupe témoin ) Ainsi, à l'aide de l'outil statistique, les moyennes pourront être calculées entre les populations cibles. Cette méthode a la particularité de limiter l'effet des facteurs exogènes et de permettre le calcul de l'effet net du programme sans difficulté.

**La comparaison normative.** Elle fait référence à la comparaison des informations concernant une norme, les bonnes pratiques atteintes précédemment ou dans d'autres régions.

Le succès de ces comparaisons ne sera effectif que si le niveau cible de chaque critère a été fixé au préalable pour apprécier la réussite du programme.

### **Les techniques de collecte de données.**

Plusieurs outils seront utilisés selon qu'il s'agisse des données primaires ou des données secondaires.

Les **données primaires** sont celles qui sont recueillies directement aux fins de l'évaluation. La méthode de collecte ascendante est privilégiée. Autrement dit, la collecte se fera auprès des acteurs locaux dont la participation sera sollicitée afin de remonter l'information jusqu'au niveau régional/national. Les outils utilisés sont les groupes cibles et l'auto évaluation participative.

Les **données secondaires** sont des informations résultant des systèmes de suivi ou toute autre source pertinente qui sont interprétées par l'équipe d'évaluation. Il s'agit en général des anciennes études, statistiques nationales, régionales et européenne, données disponibles d'autres interventions.

L'analyse des données doit tenir compte des spécificités du programme Leader+ en ce sens qu'elle doit permettre d'apprécier la valeur ajoutée de Leader+ à travers le croisement des données disponibles concernant les résultats avec celles relatives à la mise en œuvre de ces spécificités à tous les niveaux.

Il est à noter que l'évaluation de Leader+ vise en même temps l'analyse des données aussi bien quantitatives que qualitatives sans lesquelles la valeur ajoutée de l'initiative ne peut être appréciée.

### **La terminologie de Leader+.**

La terminologie de Leader+ est semblable à celle utilisée dans les précédents programmes Leader. Il apparaît toutefois des concepts nouveaux tels que « effet net » et « effet brut ». La notion d'« utilité », qui est utilisée dans Leader +, pourrait s'apparenter au concept de « valeur du programme » en ce sens qu'elle réfère à la situation ultime en terme d'impact entre le besoin sectoriel et les problèmes socio-économiques à résoudre. Le concept « raison d'être » apparaît pour la première fois.

Tel que suggérée, l'évaluation du programme Leader + nous semble être plus réfléchi du fait de la méthodologie qui est préconisée dans les lignes directrices. Elle intègre plusieurs dimensions absentes dans l'évaluation des précédents programmes Leader. Notamment, elle rend obligatoire l'évaluation de mise en œuvre par les GAL dans chaque pays; définit les questions d'évaluation accompagnées des critères de succès; recommande une collaboration étroite entre la Commission, les gestionnaires et les évaluateurs externes pour la définition des indicateurs de mesure. Ensuite, commande aux autorités en charge du programme que chaque plan d'affaire contienne des objectifs spécifiques précisant le diagnostic de départ, les changements attendus et le niveau cible afin de bien déterminer l'impact du programme à terme. L'évaluation recommande également l'utilisation des devis de mesure (même si ce n'est pas dit en ces termes) en proposant différents types de comparaisons assorties des pistes de méthodes statistiques pouvant permettre de minimiser les biais dans la sélection des échantillons. Elle recommande enfin, dans le calcul de l'effet net du programme, les pistes intéressantes permettant d'isoler l'influence des facteurs exogènes.

Toutes ces recommandations nous paraissent techniquement opportunes. C'est pour cela que nous avons qualifié cette approche de réfléchi. En plus, elle rejoint dans une certaine mesure la rigueur scientifique qui caractérise la méthode évaluative de l'École nationale d'administration publique du Québec (Canada).

Dans la section qui suit, nous nous intéressons au rendement de Leader que les rapports d'évaluation de la Commission européenne qualifient de très favorable.

## **D-Le rendement**

L'ensemble des documents que nous avons consultés indique que le programme Leader a eu un impact quantifiable extrêmement positif en termes d'emploi, de diversification des activités et d'entrepreneuriat endogène ( Commission européenne, 2001). Cependant, le calcul du rendement n'a pas été fait. Celui-ci nous aurait permis, à partir de la méthode de l'analyse coût-utilité par exemple, de comparer différents programmes sur la base de leurs coûts ainsi que de leur utilité. Une comparaison entre les programmes Interreg 3, Égal, Urban 2 et Objectif 5B, qui sont des initiatives communautaires en Europe, et Leader aurait mieux renseigné le lecteur sur le rendement net de Leader. Elle pourrait se faire sur la base des indicateurs similaires pondérés selon leur importance pour déterminer l'index d'utilité généré par le programme, des montants des budgets alloués à ces programmes. Ainsi, on pourra déterminer le rendement absolu du programme en divisant cet index d'utilité par les coûts associés au programme.

Les rapports d'évaluation consultés renseignant moins sur la méthode de calcul du rendement adoptée, nous adoptons, à cet effet, une attitude de prudence en lisant les chiffres publiés.

## **E-La valeur du programme**

L'évaluation des effets de Leader et le calcul de son rendement nous auraient donné l'information sur la valeur estimée de Leader. Nous aurions su si l'intervention de la Commission européenne est nécessaire ou pas pour répondre au besoin de cohésion économique et sociale identifiée.

Sans la prétendre exhaustive, l'analyse des évaluations des programmes Leader que nous venons de faire nous a pleinement informés sur le niveau réel de la pratique de l'évaluation des programmes publics en Europe en général et au sein de la Commission européenne particulièrement. Nous pouvons aisément affirmer que la méthodologie évaluative est en constante évolution. De Leader 1 à Leader 2, l'évaluation se limitait dans un premier temps à la constitution d'un échantillon constitué de bénéficiaires du programme provenant de la population totale à l'étude. Les caractéristiques de ces échantillons n'étaient pas définies. Dans un deuxième temps, il fallait collecter les données à partir des techniques préalablement définies. Il en sortait des résultats dont la validité tant externe qu'interne est mise en cause.

Leader + est, cependant, le symbole de cette évolution de l'approche évaluative européenne. En effet, comme nous l'avons exprimé à la pages 83, les lignes directrices de l'évaluation de cette politique marquent un changement non seulement par la volonté de maîtriser l'influence des facteurs externes mais aussi et surtout par les recommandations quant au choix des devis à utiliser et la pratique de l'évaluation intermédiaire pour « jauger » la qualité de la mise en œuvre et le niveau de la probabilité de l'atteinte des objectifs.

C'est une avancée fort intéressante qu'il convient de considérer et d'exploiter davantage dans le processus d'élaboration des outils nécessaires pour l'évaluation des Pactes ruraux. Dans la section suivante, nous présentons les enseignements que nous retenons de l'analyse de Leader que nous estimons pertinents pour le Québec.

## 5-LEÇONS POUR L'ÉVALUATION DES PACTES RURAUX.

Avant de tirer les enseignements de ces évaluations de Leader pour l'évaluation des Pactes ruraux au Québec, nous aimerions rappeler ce qu'est le Pacte rural.

### **Les Pactes ruraux.**

Le Pacte rural est une entente entre le gouvernement du Québec et chacune des MRC comprenant les municipalités rurales. C'est un dispositif qui permet à l'État et à la collectivité de joindre leurs forces pour agir de manière globale, cohérente et à long terme sur le territoire rural en tenant compte de ses particularités, de ses forces et de son potentiel. Les MRC s'engagent à contribuer à la mise en œuvre de la Politique nationale de la ruralité, à promouvoir le développement des territoires ruraux et à mettre en place les conditions favorables de partenariat, d'animation et de soutien. Une enveloppe de 90 millions de dollars est mise en place par le gouvernement sur 5 ans et chaque MRC est responsable de la gestion de l'enveloppe du Pacte applicable à son territoire ( Politique nationale de la ruralité, 2001).

Ce dispositif mis en place par le ministère des régions et ses partenaires vise à favoriser la mise en valeur et le développement des milieux ruraux, encourager la concertation au sein des communautés et l'innovation dans les interventions. L'évaluation des retombées de ces Pactes constituant une préoccupation majeure pour le commanditaire, nous exposons ci-après, les enseignements que nous avons retenus pertinents à partir de l'analyse des évaluations de la politique communautaire Leader en Europe. Enseignements qui pourraient servir à l'équipe de recherche chargée de l'élaboration d'un modèle d'évaluation capable de cerner et de renseigner si le dispositif mis en place a des chances d'atteindre les objectifs prévus au niveau local, régional et national. Ensuite, de mettre en application ce modèle d'évaluation élaboré auprès d'un échantillon de MRC jugé représentatif.

## **Les leçons tirées des évaluations de Leader pour l'évaluation des Pactes ruraux.**

L'analyse des évaluations de Leader que nous venons de faire dans ce document fait ressortir des points forts et des faiblesses.

### **Les points forts.**

L'élaboration d'un cadre d'évaluation à travers les lignes directrices proposées par la Commission européenne constitue la principale force de cette évaluation. En effet, quelle que soit la nature de l'évaluation, ex-ante, mi-parcours ou ex-post, de chaque programme Leader, l'évaluation est réalisée sur la base des recommandations faites par la Commission. Ce cadre de référence a pour but d'aider les autorités en charge de la gestion des programmes à réaliser les évaluations au niveau des programmes par la mise à leur disposition d'outils nécessaires à l'évaluation. Il définit les questions évaluatives communes assorties de critères de succès pour tous les programmes et indique les tâches à accomplir, les objectifs poursuivis en matière d'évaluation au niveau des GAL, du programme et de l'Union européenne.

L'évaluation se fait à trois niveaux. D'abord le niveau local ensuite le niveau régional/national enfin le niveau européen.

Les questions d'évaluations sont communes et les critères de succès y sont assortis. Les questions évaluatives spécifiques sont également retenues et assorties de critères de jugement.

Plusieurs types d'indicateurs communs sont utilisés: notamment, les indicateurs physiques, les indicateurs d'impact immédiat et les indicateurs d'impact final.

Une multitude de techniques de collecte de données est retenue. En effet, les évaluateurs de Leader utilisent, pour mener des études sur le terrain, entre autres outils, des questionnaires, un manuel d'interview, un guide pour étude de cas

D'autre part, les évaluations réalisées sur la base de ces recommandations communes facilitent l'agrégation des résultats par la Commission au niveau de toute l'Union.

La qualité des évaluations réalisées par les autorités en charge de la gestion et la Commission est bonne dans la forme parce qu'elle respecte l'approche commune introduite à travers les lignes directrices. Toutefois, les points faibles subsistent et rendent ces évaluations relativement crédibles.

### **Les points faibles.**

En dépit des résultats intéressants annoncés par la Commission provenant des évaluations des programmes Leader, il nous paraît utile d'émettre des réserves quant à la crédibilité totale de ces résultats. Ainsi, avons nous remarqué des faiblesses au niveau de l'approche évaluative proposée.

D'abord, l'étude préparatoire nous semble peu rigoureuse. A la lecture des évaluations de Leader 1, Leader 2 et les lignes directrices pour l'évaluation de Leader +, il ne ressort pas clairement l'étape essentielle qui précède l'évaluation. Cette étape présente fondamentalement les intentions du programme et expose la méthodologie que l'on va adopter pour la mesure des effets.

Concernant les intentions du programme, il est simplement fait mention des « objectifs » du programme. Les cibles ne sont pas clairement identifiées. La notion « variable » est inexistante dans l'ensemble de ces évaluations. Il n'est fait explicitement mention de relation de causalité entre les variables ni de modèle causal matérialisant ces rapports de cause à effet et justifiant le problème à l'origine de l'intervention de l'Union européenne. L'absence de rigueur dans la construction de ces outils nécessaires à l'évaluation peut amener le programme à agir sur une variable non pertinente. Ainsi, il se sera trompé de cible et les effets escomptés ne seront pas réalisés. C'est le résultat auquel l'évaluation de Leader 1 est arrivé en visant plus « une nouvelle approche de développement rural » dont les résultats étaient moins significatifs que l'impact en terme de « création d'emploi » qui n'était pas la préoccupation du programme.

La méthodologie utilisée pour réaliser ces évaluations ne se distingue pas clairement, à la lecture des rapports d'évaluation de Leader 1 et 2, des techniques de collecte de données. En effet, aucune distinction n'est faite entre le « devis d'évaluation » et les « outils de collecte de données. » Autrement dit, la notion de « devis » n'existe pas dans ces évaluations et ne semble pas avoir de terme équivalent. Seule Leader + préconise le terme « comparaison » que nous pouvons assimiler à « devis »

Les critères de sélection des échantillons de GAL ne sont pas exposés. Ce manquement contraint le lecteur à une attitude de réserve quant à l'acceptation des résultats énoncés eu égard aux particularités de chaque GAL relativement à sa proximité par rapport aux agglomérations de plus ou moins grandes tailles, au potentiel de développement naturel



dont dispose un GAL par rapport à un autre. En somme, par rapport à son indice global de défavorisation<sup>13</sup>.

La faiblesse de l'évaluation de Leader 1 réside également dans le taux de réponse estimé faible, des enquêtes tant sur l'univers des GAL que sur l'échantillon constitué de 50 GAL. Les résultats et les estimations sont fournis uniquement pour les données pour lesquelles un nombre suffisant de réponse a pu être obtenu. À cet effet, le rapport mentionne que « l'échantillon n'est représentatif que de l'échelon européen et aucune élaboration quantitative ne peut être réalisée pour les pays pris individuellement, qui soit basée sur les résultats de 50 GAL, si ce n'est pour avoir une base indicative. »

L'efficacité de ces programmes n'est pas évaluée. En effet, les lignes directrices pour l'évaluation des programmes Leader ne font nullement mention de l'appréciation de l'efficacité de ces programmes. Il va sans dire que les organismes gestionnaires des programmes, n'étant soumis à aucune exigence à ce niveau par la Commission, n'ont pas renseigné sur la question de l'efficacité. L'évaluation ex-post de Leader 1 justifie ce manquement d'une part par le fait qu'au moment de l'évaluation, « le staff des groupes qui avaient géré la réalisation des plans d'affaire avait quitté ses fonctions ou avait changé et que l'information n'était souvent plus disponible » d'autre part, par l'absence d'un cadre cohérent permettant d'harmoniser les procédures comptables entre les régions et facilitant la consolidation des informations financières.

Pour faciliter la présentation et la compréhension de l'information relative aux forces et faiblesses de ces évaluations de Leader, voici, le résumé des différents points relevés plus hauts, présenté dans le tableau 18 ci-après.

---

<sup>13</sup> C'est un indicateur important qui est calculé à l'aide de l'outil statistique et à partir de certaines variables jugées pertinentes comme le taux de chômage, le taux d'emploi, la variation de la population, le taux de scolarisation, le revenu des ménages etc.... Cet indicateur peut faciliter la sélection d'un échantillon crédible.

**Tableau 18** : Forces et faiblesses de l'évaluation de Leader.

<b>Points forts</b>	<b>Points faibles</b>
Un cadre d'évaluation communautaire	Étude préparatoire peu rigoureuse
Exigence de trois types d'évaluation : ex-ante, mi-parcours, ex-post	Notion de « variable » est inexistante dans l'ensemble de ces évaluations.
Trois niveaux d'évaluation : local, régional/national, Européen.	Modèle causal matérialisant les rapports de cause à effet entre les variables et justifiant le problème à l'origine de l'intervention est inexistant.
Questions communes d'évaluation assorties de critères de succès	Confusion entre la méthodologie et les techniques de collecte des données
Questions spécifiques d'évaluation assorties de critères de jugement	Les critères de sélection des échantillons de GAL ne sont pas exposés.
Plusieurs types d'indicateurs communs : indicateurs physiques, indicateurs d'impact immédiat et les indicateurs d'impact final.	Taux de réponse faible, des enquêtes tant sur l'univers des GAL que sur l'échantillon.
Multitude de techniques de collecte de données : questionnaires, manuel d'interview et guide pour étude de cas etc...	L'efficacité de ces programmes n'est pas évaluée.
Assemblage relativement facile des résultats par la Commission au niveau de toute l'Union.	Les responsabilités des parties prenantes à l'évaluation doivent être clairement définies.

Le cadre organisationnel ou les lignes directrices pour ces évaluations constitue, à n'en point douter, une avancée importante dans l'organisation et la conduite des évaluations de Leader. Cependant, nous constatons des insuffisances dans ce cadre proposé par la Commission. Insuffisances qui ont été mentionnées dans la section précédente. Une amélioration peut être apportée à ce guide utile aussi bien pour les organisations chargées de gérer les programmes que pour la Commission européenne. C'est ce que nous tenterons de faire dans la section suivante à travers les recommandations que nous formulerons en vue de l'analyse des retombées des Pactes ruraux au Québec fort de la connaissance de l'organisation des évaluations de Leader.

### **Les recommandations.**

Les recommandations seront faites de la façon suivant : 1) les parties prenantes et leurs rôles ; 2) la présentation de l'étape préparatoire à l'évaluation ; 3) la méthodologie d'évaluation.

### **Les parties prenantes et leurs rôles.**

Les parties prenantes doivent être identifiées et leurs rôles bien définis. Quatre parties pourraient être clairement distinguées. D'abord, le ministère des régions, initiateur du programme et commanditaire de l'évaluation ; en suite, le comité de pilotage constitué de spécialistes en développement régional et en évaluation des programmes. Son rôle pourrait être de mettre en place une stratégie pertinente d'évaluation ex-post conformément aux attentes du commanditaire. Il pourrait être chargé aussi de mettre en place un cadre d'évaluation que les MRC suivraient pour mener les évaluations de mise en œuvre dont nous pensons relèveraient de leur compétence. Le comité de pilotage serait aussi compétent pour réaliser l'évaluation des retombées des Pactes pour le ministère. La troisième composante serait les municipalités rurales de comté (MRC) composées des bénéficiaires du programme. Elles assureraient le suivi du programme et effectueraient des évaluations intermédiaires tel que recommandé par le comité de pilotage. La dernière composante pourrait être l'évaluateur externe qui assisterait les MRC dans la conduite de leurs évaluations et la rédaction des rapports.

Dans le cadre des évaluations conduites par la Commission européenne, les responsabilités des parties prenantes ne sont pas clairement explicitées. Leurs identifications et la définition de leurs rôles pourraient faciliter davantage la compréhension des attributions de chaque partenaire. Nous avons pensé qu'il était nécessaire, dans nos recommandations, de recenser les parties prenantes à l'évaluation et de présenter leurs rôles. Ainsi, les propositions que nous faisons par la suite pourraient être mieux comprises par le lecteur.

### **L'étude préparatoire.**

C'est la phase initiale de tout processus d'évaluation. L'étude préparatoire est une étape organisationnelle des informations relatives à la problématique et à l'évaluation. Elle doit être conduite par une équipe composée aussi bien des spécialistes en développement territorial qu'en évaluation des programmes ( comité de pilotage ) Les responsabilités de cette équipe technique pourraient être les suivantes :

- Identifier les variables pertinentes de la problématique à l'étude afin d'explicitier les raisons à l'origine de l'intervention du gouvernement.

- Établir les relations entre ces variables de manière causale pour apprécier la ou les variables qui peuvent avoir une meilleure influence sur la cible ultime dont on cherche à modifier le comportement. Ainsi, le programme pourra agir sur ces variables et produire de façon optimale l'effet escompté.

- Identifier clairement les cibles et s'assurer, s'il y a lieu, que les bénéficiaires du programme ont fourni des informations relatives à leurs diagnostics de départ et aux changements attendus ( niveau cible ) dans le but d'apprécier, à leurs juste valeur, les effets du programme lors de la mesure des impacts.

- Élaborer un modèle logique dans le but d'explicitier et de systématiser des informations relatives non seulement au rationnel de l'intervention, aux ressources consenties par le programme, mais aussi, aux effets attendus.

- Présenter l'approche évaluative retenue en justifiant les raisons de ce choix par la présentation des forces et des faiblesses de cette approche par rapport à plusieurs autres.

L'étude préparatoire doit permettre au lecteur d'avoir une idée réelle de la problématique à laquelle le gouvernement doit s'attaquer. Elle doit renseigner sur la démarche évaluative retenue notamment les intentions du programme, les ressources dégagées et la méthodologie évaluative adoptée en vue de la mesure des effets. Cet aspect méthodologique de l'évaluation est abordé à la section suivante.

### **La méthodologie d'évaluation.**

Une stratégie commune d'évaluation au niveau des MRC, des programmes et au niveau communautaire ( provincial ) pourrait être envisagée comme préconisée dans l'évaluation de Leader+ en vue d'une part, d'une meilleure appréciation des effets globaux de l'initiative et d'autre part, d'obtenir une évaluation de qualité.

Deux types d'évaluation pourraient être rendus obligatoire. L'évaluation à mi-parcours en vue de l'appréciation du déroulement du programme et d'éventuelles modifications à y apporter dans son exécution au quotidien et l'évaluation ex-post pour connaître les retombées des Pactes ruraux.

Nous préconisons une méthodologie d'évaluation qui distingue clairement les questions d'évaluation, les devis de mesure, les indicateurs, les techniques de collecte de données et l'analyse des résultats.

### **Les questions d'évaluation.**

Deux types de questions, comme dans l'évaluation de Leader+, pourraient être posés : les questions évaluatives communes et les questions spécifiques.

#### **-Les questions communes.**

Elles relèvent de l'initiative du ministère du développement économique, régional et de la recherche qui pourrait les définir en collaboration avec le comité de pilotage. Elles concerneraient l'impact global de la politique de la ruralité sur le territoire au regard des objectifs généraux du gouvernement. Ces questions doivent être assorties de critères de succès.

Les questions communes posées dans les lignes directrices pour l'évaluation des programmes Leader+ et des orientations, telles que proposées et résumées dans le tableau 17 de la page 67 et 68 relatives aux questions communes d'évaluation, pourraient inspirer la réflexion des parties prenantes.

### **-Les questions spécifiques.**

Elles pourraient être élaborées par les MRC de concert avec un évaluateur externe retenu en vue d'évaluer l'impact des Pactes ruraux au regard des objectifs spécifiques du programme dans chaque région. Elles devraient être assorties d'indicateurs avec leur niveau cible mentionné et se rapporteraient aux spécificités relatives entre autres au maintien et retour des jeunes et de leur famille, à l'amélioration de la disponibilité et de l'offre des services, à la mise en valeur du capital humain et au développement des nouveaux produits et de nouvelles entreprises.

### **Les devis de mesure.**

Le devis pour la mesure des retombées des Pactes ruraux doit être proposé. Un exposé des caractéristiques de celui-ci renforcerait l'appréciation et la crédibilité de l'évaluation en terme de validité interne et externe. On pourrait, explorer les propositions de comparaison qui sont faites dans Leader + notamment, les comparaisons temporelles et les comparaisons contre factuelles. On les adapterait en fonction du type d'information, quantitative ou qualitative, que l'on souhaite avoir. Ces devis pourraient être améliorés en ce qui concerne notamment la mesure avant pour avoir des informations relativement plus précises et le niveau cible des indicateurs.

La complexité de cette mesure se situe, à notre avis, au niveau de la constitution de l'échantillon ou du groupe contrôle. En effet, les critères de sélection de l'échantillon de MRC doivent être clairement exposés ainsi que les stratégies qui permettraient d'isoler l'influence des facteurs exogènes afin de déterminer le rendement net des Pactes ruraux.

### **Les indicateurs.**

Deux types d'indicateurs pourraient être définis : les indicateurs communs et les indicateurs spécifiques. La définition de ces indicateurs serait de la compétence des MRC qui s'appuieraient sur les critères de succès retenus et énoncés par le ministère et le comité de pilotage lors de l'élaboration des questions communes. Cette approche est testée en ce moment dans le cadre de Leader+, globalement, « pour couvrir l'impact environnemental du programme en respectant le plus fidèlement possible les caractéristiques de la zone bénéficiaire ainsi que la nature des activités mises en œuvres ou prévues. »

### **Les techniques de collecte de données.**

Deux types de données pourraient être collectés. Les données dites primaires et celles appelées secondaires.

#### **-Données primaires.**

Ce sont les données recueillies directement auprès des populations cibles. La méthode de collecte ascendante pourrait être adoptée. Elle consiste à solliciter la participation des acteurs locaux puis à faire remonter l'information jusqu'au niveau régional et national. Les outils traditionnels de collecte de données seraient, les questionnaires auto-administrés, les entrevues ouvertes et guidées auprès des personnes ressources et des groupes ciblés.

#### **-Données secondaires.**

Ce sont les données qui résultent des systèmes de suivi, des anciennes études, statistiques nationales. Elles feraient l'objet de l'interprétation par les évaluateurs.

### **L'analyse des données.**

Elle se fait par l'équipe d'évaluation externe qui est chargée d'apprécier les effets et les impacts des Pactes ruraux au regard des objectifs fixés par le gouvernement. L'analyse doit permettre de tirer les conclusions sur l'efficacité et la valeur du programme.

### **Le rapport d'évaluation.**

Il devrait être rédigé au niveau des réponses aux questions évaluatives communes par le comité de pilotage sur la base des informations contenues dans les rapports des MRC. Nous recommandons que la structure des rapports soit standardisée pour faciliter la comparaison des informations par MRC et permettre au ministère par le comité de pilotage de préparer la synthèse communautaire.

## CONCLUSION.

Longtemps assimilé à l'agriculture, le développement rural ou local, dans son ensemble, connaît aujourd'hui des problèmes croissants liés essentiellement aux conditions économiques et sociales qui ne favorisent plus la fixation du citoyen dans cet environnement. La reconnaissance, par les gouvernements, des spécificités de la ruralité a amené ces derniers à élaborer les politiques de développement dont l'objectif est de revitaliser les zones dites rurales. Ce fut le cas du Québec, par l'adoption, en décembre 2001, de la Politique nationale de la ruralité et sa composante le Pacte rural dont l'évaluation des retombées constituent une préoccupation importante.

L'analyse documentaire des évaluations de la politique de développement local Leader initiée par la Commission européenne depuis 1990 en vue de tirer les enseignements utiles pour l'évaluation des Pactes ruraux au Québec constitue l'objectif de ce travail.

Il nous a paru essentiel de comprendre au préalable la perception de la problématique du développement rural par la Commission européenne. Pour cela, nous avons identifié, à travers la littérature, les variables importantes qui caractérisent bien cette problématique et les relations entre elles en terme de causalité. Ainsi, avons nous mis en évidence, les problèmes à l'origine de l'intervention de la Commission européenne et identifié les variables à partir desquelles le programme est susceptible d'avoir le meilleur effet sur la cible ultime.

En ce qui concerne la méthodologie utilisée dans les évaluations des programmes Leader, notre recherche s'est intéressée à la conformité de cette approche évaluative par rapport au modèle générique d'évaluation enseigné à l'ENAP. A cet effet, nous nous sommes d'abord penchés sur les intentions réelles de ces programmes, ensuite, sur le dispositif administratif, matériel et financier mis en place pour la mise en œuvre des programmes. Enfin, sur les retombées déclarées et estimées de ces initiatives communautaires avant de retenir, pour l'évaluation des Pactes ruraux au Québec, les idées pertinentes.

L'ensemble des rapports d'évaluation des pays à l'étude relativement au programme Leader annonce que ce dernier a été une initiative efficace en ce qu'elle a pu s'adapter à tous les contextes socio-économiques ruraux et à toutes les gouvernances rapprochant ainsi les acteurs locaux, les administrations et les structures de soutiens. Aussi, a-elle donné la possibilité de conduire des activités et des projets territoriaux à petite échelle dans les régions en retard de développement et dans les territoires ruraux vulnérables.



Leader a probablement eu des effets très positifs sur l'emploi, le revenu et l'égalité des chances. En effet, les rapports d'évaluation font mention qu'environ 100.000 emplois à temps plein et à durée indéterminée ont été créés ou maintenus par Leader dans les zones rurales en Europe. De nouveaux emplois, plus de visiteurs et une valeur ajoutée aux produits locaux ont engendré plus de revenus et augmenté la propension à investir localement de la part des entrepreneurs locaux. La mise en place de ces programmes d'emploi et de revenu a contribué à l'égalité des chances.

La valeur ajoutée de Leader est jugée grande par les acteurs locaux qui estiment que l'initiative a déclenché un potentiel caché et oublié dans les zones rurales en permettant l'expérimentation des nouvelles voies sur une petite échelle avec des financements relativement petits. Leader a également favorisé un changement de pensée indépendamment des barrières nationales, culturelles ou linguistiques promouvant ainsi, une sorte d'école de pensée à dimension européenne.

Les effets annoncés par les rapports d'évaluation de Leader sont, à n'en point douté, très intéressants. Cependant, nous avons une attitude de prudence quant à leurs acceptations du fait, entre autres raisons, du biais de sélection relevé lors de la composition de l'échantillon.

Ainsi, à la lumière de l'analyse que nous avons menée, il y a lieu, pour l'évaluation des retombées des Pactes ruraux, de retenir les enseignements nécessaires suivants.

D'abord de l'utilité d'un cadre évaluatif de référence pour des organismes intermédiaires de gestion qui définit le contenu et la forme de l'évaluation en vue non seulement d'uniformiser la méthode évaluative retenue mais aussi de faciliter les comparaisons entre les GAL.

De la nécessité de bien comprendre la problématique du développement rural à travers la mise en évidence de manière causale des variables importantes dont la stimulation produira le meilleur effet sur la variable cible.

Les questions d'évaluation doivent tenir compte des préoccupations aussi bien de la Commission que des gestionnaires de programme. C'est pourquoi, le principe des questions communes d'évaluation assorties de critères de succès et celui des questions spécifiques propres aux organismes gestionnaires des programmes sont fondamentaux. Les indicateurs pertinents de mesure doivent être pré-identifiés par les gestionnaires des programmes et soumis à la Commission pour validation et harmonisation.

Une attention très particulière doit être portée aux critères de sélection de l'échantillon afin d'éviter les biais de sélection qui fausseraient les résultats.

La crédibilité de l'impact annoncé des programmes dépend de la nature des devis de mesure utilisés. En effet, plus le devis contrôle les effets des variables étrangères plus il est susceptible de bien déterminer l'effet net du programme.

Finalement, les évaluations des programmes Leader1 et 2 présentent des insuffisances relativement à la méthodologie adoptée. Des améliorations importantes sont apparues dans les lignes directrices pour l'évaluation des programmes Leader +. Toutefois, les devis d'évaluation proposés restent discutables en raison des critères de sélection de l'échantillon qui ne sont pas clairement exposés même si quelques simulations sont proposées.

## BIBLIOGRAPHIE

- ASSESSORAT DE L'AGRICULTURE, DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA PROTECTION CIVILE, 1999-2000, *Évaluation ex ante du programme leader plus*. Chapitre 3. 6 pages.  
[http://www.regionevda.it/agricoltura/leaderplus/capitolo3\\_f.asp](http://www.regionevda.it/agricoltura/leaderplus/capitolo3_f.asp)
- BANDARRA JAZRA, Nelly.(2002). *Intégration de l'égalité des chances dans les programmes de développement rural 2000-06*. Revue du marché commun et de l'union européenne, numéro 462.
- COMMISSION EUROPEENNE. Direction Générale de l'Agriculture.( 2002 ).  
*Lignes directrices pour l'évaluation des programmes Leader +*, 68 pages.  
[http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/rur/leaderplus/guidelines/eval1\\_fr.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/rur/leaderplus/guidelines/eval1_fr.pdf)
- COMMISSION EUROPEENNE. Direction de l'agriculture.  
*Leader+, Lignes directrices pour l'évaluation ex ante des programmes*. 10 pages.  
[http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/rur/leaderplus/guidelines/eval\\_en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/rur/leaderplus/guidelines/eval_en.pdf)
- COMMISSION EUROPEENNE. Direction de l'agriculture.( 1999). *lignes directrices pour l'évaluation ex post des programmes relevant de l'objectif 5B, programme 1994-1999*. 19 pages
- COMMISSION EUROPEENNE.Direction de l'agriculture.( 2001).  
*Évaluation ex post de l'initiative communautaire Leader 1. Résumé exécutif*. 28 pages  
[http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/rur/leader1/sun\\_fr.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/rur/leader1/sun_fr.pdf)
- COMMISSION EUROPEENNE.Direction de l'agriculture.( 2002). *Indicateurs communs pour le suivi des programmes Leader+ 2000-2006*. 22 pages.
- COMMISSION EUROPEENNE. Direction générale de l'agriculture.( 2000). Partie B, *Ensemble de questions d'évaluation communes accompagnées de critères et d'indicateurs*. 35 pages.  
[http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/rur/evalquest/b\\_fr.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/rur/evalquest/b_fr.pdf)
- CONSEIL GÉNÉRAL DE L'HÉRAULT : G A L Leader 34, Mai-Juillet ( 1994).  
*Évaluation du programme local du GAL Montagne HÉRAULT*.7 pages  
<http://www.reseaulleader.com/leader/htdocs/innov/fiches/lr0104.doc>
- COMMISSION EUROPÉENNE.Direction générale de l'agriculture. ( 1999)  
*Évaluation des programmes de développement rural 2000-2006.Lignes directrices*.48 pages  
[http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/rur/eval/guide/2000\\_fr.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/rur/eval/guide/2000_fr.pdf)
- COMMISSION EUROPÉENNE, Direction générale 6.(1999). *Évaluations intermédiaires des programmes de développement rural. Objectifs 5Aet5B*. 24 pages  
[http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/rur/eval/reports/rudev5ab/interim/star/text\\_fr.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/rur/eval/reports/rudev5ab/interim/star/text_fr.pdf)

- COMMISSION EUROPÉENNE, Direction générale.( 2003). *Ex post evaluation of the community initiative Leader 2, final report*. 253 pages.  
[www.europa.eu.int/comm/agriculture/evaluation/reports/leader 2/](http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/evaluation/reports/leader2/).
- COMMISSION EUROPÉENNE.(1999) *Rapport sur les politiques communautaires et l'aménagement du territoire*. Document de travail de la Commission.52 pages.
- COMMISSION EUROPÉENNE.( 1999). *Lignes directrices pour l'évaluation ex post de mesures prises au titre du règlement (CE) n 951/97*. Version finale.  
Document de travail.19 pages.
- COMMISSION EUROPÉENNE.(1997). Mesures prises au titre du règlement(CE) n 950/97, *Lignes directrices communautaires pour l'évaluation*. Document de travail, 39 pages.
- COMMISSION EUROPÉENNE, Direction générale de l'agriculture.(1999).  
*Évaluation ex post de l'initiative communautaire Leader 2. Lignes directrices pour l'évaluation*.12 pages.
- COMMISSION EUROPÉENNE, Direction Générale de l'agriculture,  
*Note de réflexion sur les modalités de l'évaluation ex post Leader2 au niveau communautaire*. 6 pages
- COMMISSION EUROPÉENNE, Direction Générale de l'agriculture.( 1999).  
*Évaluations intermédiaires des programmes de développement rural (Objectifs 5A et 5B.)* 24 pages.
- COMMISSION EUROPÉENNE, Direction Générale de l'agriculture,  
*Initiative communautaire Leader+( 2004). Orientations pour la mise en œuvre administrative des projets visant à une coopération entre zones rurales financées par les programmes opérationnels ou des subventions globales*.16 pages.
- COMMISSION EUROPÉENNE, Direction Générale de l'agriculture.( 2000).  
*Finalités et utilisation des questions communes assorties de critères et d'indicateurs*.15 pages.
- DATAR, 26/06/2001 : *Programme National français leader+*.124 pages  
[http://www.datar.gouv.fr/datar\\_site/leader.nst](http://www.datar.gouv.fr/datar_site/leader.nst)
- DEPARTMENT OF AGRICULTURE, FOOD AND RURAL DEVELOPMENT.( 2001).  
*Operational Programme for the implementation of the EU Leader+ Initiative in Ireland*. 89 pages.
- EUROPEAN COMMISSION. Agriculture Directorate General.( 2002). *Guidelines for the evaluation of Leader+ programmes*. 68 pages.  
[www.europa.eu.int/comm/agriculture/rur/leaderplus/guidelines/eval1 fr.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/rur/leaderplus/guidelines/eval1_fr.pdf)
- Ex post evaluation of the Objective 5b and Leader 2 programs 1995-1999 in Austria.  
12 pages.  
[http://www.oerok.gv.at/publikationen/schriftenreihe/schriftenreihe161\\_kurzfassung\\_b\\_and\\_1\\_english.pdf](http://www.oerok.gv.at/publikationen/schriftenreihe/schriftenreihe161_kurzfassung_b_and_1_english.pdf)

- EUROPEAN COMMISSION.Agriculture Directorate Général,  
*Ex post évaluation leader1, final report.*18 pages  
[www.europa.eu.int/comm/agriculture/rur/leader1/1.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/rur/leader1/1.pdf)
- EUROPA.(1999). *Évaluer la valeur ajoutée de l'approche Leader*  
[www.europa.eu.int/comm/archives/leader2/rural-fr/biblio/](http://www.europa.eu.int/comm/archives/leader2/rural-fr/biblio/)
- EUROPA, L'EVALUATION DES PROGRAMMES DES DEPENSES  
COMMUNAUTAIRES, *l'évaluation des programmes de dépenses de l'UE. Guide des  
évaluations ex post et intermédiaire.* 12 pages.  
[www.europa.eu.int/comm/budget/evaluation/guide/guide02\\_fr.htm](http://www.europa.eu.int/comm/budget/evaluation/guide/guide02_fr.htm)
- EUROPA.( 2004). *Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale*,205 pages.  
[www.europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docoffic/](http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/)
- EUROPA.( 2002). *Leader+*, 10 pages.  
[www.europa.eu.int/scadplus/leg/fr](http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/fr)
- EUROPA.( 2003). *Dispositions générales sur les fonds structurels* 14 pages.  
[www.europa.eu.int/scadplus/printversion/fr](http://www.europa.eu.int/scadplus/printversion/fr)
- EUROPA.(2002). *Deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale :  
état des lieux et bilan.* 7 pages.  
[www.europa.eu.int/scadplus/printversion/fr](http://www.europa.eu.int/scadplus/printversion/fr)
- EUROPA.( 2010). *Orientations pour les programmes de la période 2000-2006*, 8 pages.  
[www.europa.eu.int/scadplus/printversion/fr](http://www.europa.eu.int/scadplus/printversion/fr)
- EUROPA, Politique régionale.( 2002). *Premier rapport d'étape sur la cohésion économique  
et sociale.* 5 pages.  
[www.europa.eu.int/scadplus/printversion/fr](http://www.europa.eu.int/scadplus/printversion/fr)
- FARREL, Gilda.( 2000). *La valeur ajoutée de leader : Conjuguer le local et le global*, 11  
pages  
<http://europa.eu.int/comm/archives/leader2/rural-fr>
- GOUVERNEMENT DU QUEBEC.Ministère des Régions de l'Industrie et du  
Commerce.( 2001). *Politique Nationale de la ruralité, une vision d'avenir.* 74 pages.  
[http://www.mreg.gouv.qc.ca/fr/article.asp?article\\_id](http://www.mreg.gouv.qc.ca/fr/article.asp?article_id)
- INFO LEADER 2, BULLETIN D'INFORMATION NUMERO 74 DU PROGRAMME  
LEADER 2 DE LA COMMISSION EUROPEENNE.(1999). *La publication des  
orientations de Leader+ n'est pas attendue avant début 2000.* 8 pages.
- INFO LEADER 2, BULLETIN D'INFORMATION NUMERO 85 DU PROGRAMME  
LEADER 2 DE LA COMMISSION EUROPEENNE.( 2001). *Aperçu des  
engagements et des paiements enregistrés dans le cadre de Leader 2 à la fin de 1999*  
8 pages.

- JOURNAL OFFICIEL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES.( 1999).  
*Règlement (CE) N 1260/1999 du Conseil portant dispositions générales sur les Fonds structurels.*
- JOURNAL OFFICIEL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES.( 2000). C 139/5.  
*Communication de la commission aux États membres fixant les orientations pour l'initiative communautaire concernant le développement rural.*
- JOYAL, André.( 2002). *Prospective territoriale et Gouvernance locale. La politique nationale de la ruralité au Québec : Les Pactes ruraux.* 4 Pages.  
[http://www.developpement-local.com/article.php3?id\\_article=164](http://www.developpement-local.com/article.php3?id_article=164)
- KOVACH, Imre. (2000). Institute for Political Sciences. *Leader, a New Social Order, and the Central-and East-European Countries. Budapest (Hungary).* 9 pages  
<http://www.web22.epnet.com/citation.asp>
- MARCEAU Richard.( 2002). *Notes du cours de principes et processus d'évaluation des programmes, automne 2002.*
- NORTHERN IRELAND. Department of agriculture and rural development.  
*Leader+ programme.* 215 pages  
<http://www.dardni.gov.uk/file/pubs/leader/leader.pdf>
- NGO MANGUELLE, Christiane.( 2002). *Notes du cours de méthodologie de recherche, automne 2002.*
- NEPAL NET.(2001) *A Process for Participatory Rural Appraisal.* 7 Pages  
[www.panasia.org.sg/nepalnet/socio/prapaper.htm](http://www.panasia.org.sg/nepalnet/socio/prapaper.htm)
- PAYS DU TRÉGOR GOELO, PROGRAMME LEADER+.(2002). *Dossier de candidature Leader+.* 56 pages  
[.http://www.paystregorgoelo.com](http://www.paystregorgoelo.com)
- PREFECTURE DE LA RÉGION Provence alpes côte D'AZUR.  
*Programme Leader2, 1994-1999, rapport de clôture.* 33 pages  
<http://www.paca.pref.gouv.fr/documents/leader2/rapport-cloture-leader2.pdf>
- PRÉFECTURE DE LA RÉGION AUVERGNE, UNION EUROPÉENNE EN AUVERGNE, CONSEIL RÉGIONAL D'Auvergne.( 2001). *Évaluation Ex Post de l'objectif 5b (1994-1999) de la région Auvergne. Rapport final.* 180 pages.  
[http://www.auvergne.pref.gouv.fr/pref\\_region/biblio/rapevaluat5b.pdf](http://www.auvergne.pref.gouv.fr/pref_region/biblio/rapevaluat5b.pdf)

PROGRAMME LEADER 2 EN France (1999).

[www.resealeader.com/leader/htdocs/dispo/presgen.htm](http://www.resealeader.com/leader/htdocs/dispo/presgen.htm)

Royaume de Belgique, Gouvernement Wallon, 2000-2006. *Complément de programmation : Initiative Communautaire Leader+ en Wallonie*. 82 pages

[http://www.europe.wallonie.be/leader+/comp\\_prog\\_112002.pdf](http://www.europe.wallonie.be/leader+/comp_prog_112002.pdf)

SECRETARIAT GÉNÉRAL POUR LES AFFAIRES RÉGIONALES.( 2001). *Rapport principal. Évaluation finale du programme d'initiative communautaire Leader2 en région Provence Alpes Côte d'Azur*. 114 pages.

<http://www.paca.pref.gouv.fr/documents/leader2/leader2-evaluation.pdf>

SMITH, Andy.( 1995). *Going beyond the Democratic Deficit : The European Union and Rural Development in Networked Societies*. Regional & Federal Studies, Vol.5, page 45-66.

STOREY, David.( 1999). *Issues of Integration, Participation and Empowerment in rural development : The case of Leader in the Republic of Ireland*. *Journal of rural studies*, Vol. 15. page 307-315.

SARACENO, Elena.( 1999). *The evaluation of Local Policy Making in Europe: Learning from the Leader Community Initiative*. Sage Publication, London.

VAL D'ADOUR (2000). *Leader + aide au développement rural 2000-2006*

[www.Val-adour.com/html/initiatives/leader/changements.html](http://www.Val-adour.com/html/initiatives/leader/changements.html)

VACHON, Bernard.( 1999). *Une politique de développement rural au Québec*, 6 pages

[www.developpement-local.com/](http://www.developpement-local.com/)

ANNEXES



**Annexe 1** : Les équipes d'évaluation de Leader 1. et de Leader 2.

### Equipe d'évaluation de Leader 1.

L'équipe d'évaluation était divisée en deux groupes distincts:

Le groupe 1, composé de quatre experts, était responsable de la conceptualisation, de la coordination et du pilotage du processus d'évaluation générale et du rapport des résultats de l'évaluation.

Le groupe 2, composé de 14 équipes issues des 12 Etats membres où le programme LEADER I a été mis en œuvre, était responsable de la collecte de l'information et de l'évaluation des rapports de mise en œuvre et des rapports financiers nationaux/régionaux, ainsi que de la complétion des questionnaires au niveau local pour d'une part l'univers des 217 Groupes d'Action Locale (Q217), et d'autre part l'échantillon représentatif des 50 Groupes (Q50).

Les institutions et les experts du Groupe 1 étaient:

<b>Institution</b>	<b>Expert</b>	<b>Fonction</b>
CEMAC	Jean Louis Dethier	Coordination générale
CRES	Elena Saraceno	Responsable scientifique
SEGESA	Jean Claude Bontron	Echantillonnage et typologies
PRO RURAL EUROPE	Heino von Meyer	Expert

Les institutions et les experts du Groupe 2 étaient:

<b>Etat membre</b>	<b>Expert</b>
Belgique	J.- L. Dethier/ S. Roussel Cemac s.a.
Allemagne	O. Seibert Fachhochschule Weihenstephan, Triesdorf Dept.
Danemark	J. Flemming South Jutland University Center
France	J.C. Bontron / N. Lasnier Segesa s.a.
Grèce	S. Efstratoglou Agricultural University of Athens
Irlande	B. Kearney Kearney and associates
Italie	F. Mantino, G. Gaudio INEA
Luxembourg	J.- L. Dethier/ S. Roussel Cemac s.a.
Pays-Bas	D. Strijker State University Groningen
Portugal	Armando Sevinate Pinto AGRO.GES
Espagne	A.Soy / Mar Isla Fundacio Bosch Gimpera/Universitat de Barcelona
Ecosse	J. Bryden University of Aberdeen
Angleterre et Pays de Galles	S. Martin / M. Geddes University of Warwick

**Equipe d'évaluation de Leader 2.**

L'équipe d'évaluation était organisée en deux sous groupes :

**Equipe principale:**

Elle était chargée de synthétiser les résultats au niveau européen et était composée de la manière suivante :

Herta Tödttling-Schönhofer, ÖIR (Wien, AT) coordinatrice du projet.

Robert Lukesch, ÖIR (Hirzenriegl, AT) chef d'équipe

Jean-Claude Bontron, SEGESA (Paris, FR)

Carlo Ricci, Teknica (Lanciano, IT)

Valérie Dumont (ÖIR, Brussels)

**Évaluateurs géographiques:**

Elle était chargée de récolter et de synthétiser les données au niveau national et régional.

Richard Hummelbrunner (AT)

Bernhard Schausberger (AT)

Manfred Geissendörfer (DE)

Otmar Seibert (DE)

Javier Esparcia (ES)

Joan Noguera (ES)

Torsti Hyyryläinen (FI)

Jean-Claude Bontron (FR, BE/Wallonie, LU)

Hélène Carrau (FR, BE/Wallonie, LU)

Denis Paillard (FR, BE/Wallonie, LU)

Sophia Efstratoglou (GR)

Brendan Kearney (IE)

Carlo Ricci (IT)

Rossella Almanza (IT)

Margot van Soetendael (BE/Vlaanderen, NL)

António Oliveira das Neves (PT)

Ulla Herlitz (DK, SE)

Robin McDowell (UK)

**Annexe 2. :Les questions d'évaluation par spécificité et par volet de Leader 2**

Cette annexe présente les questions d'évaluation par spécificité et par volet en ce qui concerne l'évaluation de Leader 2. Ces tableaux ont été construits à partir des données du document de la Commission européenne titré « Évaluer la valeur ajoutée de l'approche Leader ; questions et enjeux de l'évaluation de chaque spécificité. »

Nous avons, également, fait dans cette présentation, un lien entre notre grille d'évaluation et les questions posées par spécificité dans le but de savoir ce qui est recherché effectivement par question posée.

### L'approche territoriale.

<b>Approche territoriale</b>	<b>Questions posées</b>	<b>Liaison avec notre grille.</b>
<b>Situation initiale</b>	La délimitation initiale de la zone était-elle appropriée? Pourquoi?	
<b>Processus</b>	L'approche territoriale a-t-elle contribué à une valorisation nouvelle ou plus efficace de ressources endogènes auparavant sous- estimées? Lesquelles?	Cette question renvoie sur la grille à <u>l'atteinte des objectifs.</u>
<b>Résultats et impact</b>	-Le territoire a-t-il réussi à générer un développement grâce à ses ressources propres? -Le programme d'innovation rurale et les actions prévues étaient-ils pertinents pour la zone? -Le programme a-t-il permis une vision globale? -Les actions ont-elles augmenté le sentiment d'appartenance au territoire et d'identité de la population? Un sentiment de responsabilité collective vis-à-vis du territoire a-t-il été renforcé?	Le concept d' <u>impact</u> est mis en valeur. Le concept de <u>la raison d'être</u> apparaît à travers la question de la pertinence. <u>Les objectifs</u> sont également interrogés.
<b>Enseignements</b>	La délimitation du territoire doit-elle être modifiée? Pourquoi?	

### L'approche ascendante

Approche ascendante	Questions posées	Liaison avec notre grille.
<b>Situation initiale</b>		
<b>Processus</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Qui a participé au processus de consultation démocratique visant à construire le consensus initial pour le programme d'innovation rurale, et comment? Qui en a été exclu, et pourquoi?</li> <li>- Qui a participé et qui a été exclu du processus de prise de décision, et comment? Pourquoi?</li> <li>- L'approche ascendante a-t-elle été utilisée régulièrement tout au long du programme?</li> <li>- Comment ont été organisées la participation et les activités d'animation?</li> </ul>	<p>On veut avoir une idée sur la réalisation <u>des objectifs</u></p> <p>On s'interroge sur les <u>activités de production</u></p>
<b>Résultats et impact</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comment l'approche ascendante a-t-elle influencé: la perception des problèmes et des besoins locaux, le choix des objectifs, des stratégies et des actions, la représentation plus large des acteurs locaux dans le processus de prise de décision?</li> <li>- Comment l'approche ascendante a-t-elle contribué concrètement au développement du territoire? (Impact)</li> <li>- Le niveau de prise de décision local a-t-il été renforcé par rapport aux autres niveaux? La participation a-t-elle favorisé: le développement d'un consensus pour l'action locale, la mise en place de pratiques de négociation, la coopération économique et sociale, une meilleure capacité d'intégrer la population locale dans de nouveaux mécanismes d'organisation au niveau du territoire?</li> <li>- Quels apports supplémentaires l'approche ascendante a-t-elle amené par rapport aux approches descendantes? A-t-elle été étendue à des programmes autres que LEADER? A d'autres territoires? (effet de démonstration)</li> </ul>	<p><u>L'impact</u> du programme est largement interrogé dans ces trois paragraphes.</p> <p>La notion de <u>rendement relatif</u></p>
<b>Enseignements</b>	<p>Quelles leçons faut-il retenir pour un renforcement futur de l'approche? Des effets négatifs ou indésirables ont-ils été identifiés? Comment l'approche pourrait-elle être améliorée? Quels modèles de bonnes pratiques faut-il retenir?</p>	<p>Le concept de <u>valeur du programme</u> peut être sous entendu</p>

### Le groupe local

<b>Le groupe local</b>	<b>Questions posées</b>	<b>Liaison avec notre grille.</b>
<b>Situation initiale</b>	<p>Le groupe local existait-il avant LEADER?            Si oui : Quelle était sa mission? Avait-elle un rapport avec le développement rural? A-t-elle été adaptée ou modifiée? Si non : Quel processus a été suivi pour constituer le GAL? (Choix des partenaires, secteurs ou groupes inclus ou exclus): Y a-t-il eu des changements importants dans sa composition? Le GAL a-t-il engagé son propre personnel et/ou utilisé-il le personnel d'autres agences ou administrations? Quelle forme légale le GAL a-t-il choisie?</p>	<p>Le concept <u>objectif</u> de mise en place des GAL.</p>
<b>Processus</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Y a-t-il une autonomie dans la capacité de prise de décision du groupe local? A-t-il acquis une légitimité et une reconnaissance par ses opérations? Comment?</li> <li>- Le groupe local a-t-il atteint une représentation adéquate de tous les intérêts locaux? (Existe-t-il un intérêt prédominant: public, privé, politique, sectoriel, individuel?)</li> <li>- La constitution d'un groupe local a-t-elle favorisé l'identification de besoins et problèmes non reconnus auparavant? A-t-elle mené à choisir des stratégies et des actions différentes de ce qui était fait auparavant dans le territoire?</li> <li>- La méthode de prise de décision utilisée était-elle adéquate? Le personnel était-il suffisant, qualifié et motivé?</li> </ul>	
<b>Résultats et impact</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comment la constitution et le fonctionnement du groupe local ont-ils influencé d'autres institutions publiques existantes (incitation à des échanges intersectoriels entre différentes agences, effet de cohésion politique), influencé les acteurs locaux (nouvelles organisations et relations, renforcement de la capacité de négociation dans les situations de conflit, redéfinition d'intérêts communs et d'une identité, effet coopératif et de cohésion sociale), stimulé de nouvelles activités (effet de mobilisation des ressources)?</li> <li>- Le travail du groupe local a-t-il permis de renforcer les responsabilités du niveau local?</li> <li>- L'expérience du groupe local a-t-elle conduit à une imitation ou un transfert de cette méthode à d'autres agences ou d'autres programmes (effet de démonstration, fonction de modèle)?</li> <li>- Des effets négatifs ont-ils été identifiés?</li> </ul>	<p><u>Objectif</u> de mise en réseau des GAL.</p> <p><u>L'atteinte des objectifs</u></p> <p><u>L'impact</u></p>
<b>Enseignements</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Des évaluations internes périodiques de l'efficacité du fonctionnement du groupe local ont été réalisées? De son comité de direction?</li> <li>- Quelles leçons faut-il retenir pour la consolidation du groupe local en temps que gestionnaire efficace, organisateur de consensus et mobilisateur de ressources (qu'est-ce qui a bien marché et que faudrait-il éviter)? Des partenaires nouveaux sont-ils à intégrer?</li> </ul>	



### Les actions caractère innovant

<b>Actions : caractère innovant.</b>	<b>Questions posées</b>	<b>Liaison avec notre grille.</b>
<b>Situation initiale</b>		
<b>Processus</b>	<p>- Comment la recherche de projets innovants at-elle influencé les processus de planification et de mise en œuvre? Des problèmes d'éligibilité des actions innovantes ont-ils été soulevés?</p> <p>- Quelles ont été les méthodes suivies pour identifier et mettre en œuvre les actions innovantes? Quels ont été les éléments clés (rapports avec d'autres groupes, experts, universités, etc.. locaux ou non)?</p> <p>- Les actions considérées comme les plus innovantes auraient-elles pu être réalisées avec d'autres mesures disponibles localement? Etaient-elles liées à d'autres programmes nationaux ou régionaux (ou en étaient-elles complémentaires)? De quelle façon?</p> <p>- Existe-t-il des freins à l'innovation sur le plan réglementaire ou des procédures non adaptées aux besoins d'innovation?</p>	<p>En parlant d'innovation le concept cible par rapport à notre grille est sous-entendu.</p> <p>L'atteinte des objectifs est également mise en évidence</p>
<b>Résultats et impact</b>	<p>- Une ou des action(s) innovante(s) liée(s) à la valorisation des ressources locales at-elle (ont-elles) amélioré la position du territoire sur des marchés extérieurs ou renforcé la diversification de l'économie locale? De quelle manière? (Effet de mobilisation des ressources)</p> <p>- Y a-t-il eu des liens (ou des complémentarités) entre LEADER et d'autres programmes européens ou nationaux? Quels en ont été les avantages et inconvénients le cas échéant?</p> <p>- A quels problèmes typiquement ruraux, identifiés dans le business plan, les actions innovantes ont-elles apporté de nouvelles solutions? De quelle manière? (Effet de cohésion sociale, politique, compétitivité économique)</p> <p>- Une ou des action(s) innovante(s) at-elle (ont-elles) conduit à la création d'un nouveau produit, d'un nouveau procédé, d'une nouvelle forme d'organisation ou à la pénétration d'un nouveau marché? De quelle manière?</p> <p>- Une ou des action(s) innovante(s) at-elle (ont-elles) déjà été transférée(s) ou reprise(s) et adaptée(s) par d'autres groupes ou par des administrations publiques (effet de transférabilité et de démonstration, fonction de modèle)? De quelle manière?</p> <p>- Des avantages supplémentaires pour le territoire ou des effets multiplicateurs dans d'autres secteurs que celui de l'action (prévus ou inattendus) ont-ils résulté d'une ou de plusieurs actions innovante(s)? (effet générateur)</p>	<p>La notion de <u>rendement relatif</u> est utilisée ici.</p> <p><u>L'impact.</u></p>
<b>Enseignements</b>	<p>Quelles leçons faut-il retenir pour faciliter l'émergence de l'innovation dans le futur?</p>	

**Les actions: liaisons et multisectorialité.**

<b>Liaisons et multisectorialité</b>	<b>Questions posées</b>	<b>Liaison avec notre grille.</b>
<b>Situation initiale</b>		
<b>Processus</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comment les différentes interventions sectorielles préexistantes ont-elles été mieux coordonnées grâce aux actions LEADER? Quelles difficultés et quels obstacles ont été rencontrés? Ont-ils été surmontés? Comment?</li> <li>- Quelles synergies ont été créées ou valorisées entre différents secteurs? Comment?</li> <li>- Quelles formes d'intégration et de liaisons ont dominé et pourquoi?</li> <li>- l'organisation de filières territoriales de production?</li> <li>- l'organisation de l'offre et de la demande?--</li> <li>- l'organisation de liaisons simples telles qu'une formation ad hoc pour une action spécifique?</li> <li>- la diversification de l'agriculture dans des activités connexes (tourisme, environnement)</li> <li>- La création de produits et services intégrant une diversité d'acteurs publics ou privés, et/ou des secteurs d'activité différents?</li> </ul>	<p><u>Cible</u> est implicitement interrogée.</p> <p><u>Cible.</u></p> <p><u>objectif</u></p>
<b>Résultats et impact</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quelle a été l'influence des différentes formes d'intégration sur les résultats et l'impact des actions?</li> <li>- Quel a été l'effet de la coordination de différentes mesures sectorielles sur les acteurs locaux, les institutions existantes et le contexte rural?</li> <li>- Quels ont été les avantages apportés à l'économie et à la société locale par la création ou la valorisation de synergies entre secteurs? Quels groupes et quels secteurs en ont le plus bénéficié?</li> <li>- L'intégration des actions et la multisectorialité ont-elles favorisé la diversification du territoire ou la spécialisation de certains secteurs?</li> </ul>	<p><u>Impact</u></p> <p>Vérification de l'état de la <u>cible.</u></p>
<b>Enseignements</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quelles leçons faut-il retenir pour faciliter l'intégration entre les actions et une approche multisectorielle dans le futur?</li> </ul>	

### Mise en réseau et coopération transnationale

<b>Mise en réseau et coopération transnationale</b>	<b>Questions posées</b>	<b>Liaison avec notre grille.</b>
<b>Situation initiale</b>	Décrire la situation initiale.	
<b>Processus</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comment les besoins de mise en réseau ou de coopération transnationale ont-ils été identifiés? A quel stade de la mise en œuvre du programme? A l'initiative de qui?</li> <li>- Comment les contacts ont-ils débuté et se sont-ils développés? Quels moyens ont été utilisés (visites, participation à des séminaires, publications, téléphone, courrier électronique, experts, organismes ad hoc)? Quelle stratégie a été suivie pour choisir le contact (similarité des besoins, proximité, complémentarité, etc.)? Comment les contacts se sont-ils développés au cours du programme?</li> <li>- L'assistance technique (mise en réseau, recherche de partenaires, coopération transnationale) a-t-elle répondu aux besoins du groupe? A quel niveau a-t-elle été la plus efficace (régional, national, européen)? De bonnes complémentarités entre les réseaux se sont-elles établies?</li> <li>- Les actions modèles identifiées grâce à la mise en réseau ont-elles été facilement transférées et adaptées aux circonstances locales ou ont-elles nécessité des adaptations importantes? Ces adaptations ont-elles représenté un frein important pour le transfert de pratiques ou d'actions modèles?</li> <li>- Comment les projets de coopération transnationale ont-ils surmonté les difficultés spécifiques à ce type de projets (définition d'objectifs communs, communication entre partenaires, différences culturelles et de langues)? La lenteur qui caractérise le développement de ces projets a-t-elle nuit à la mobilisation des acteurs locaux?</li> </ul>	<p>C'est la nature de l'intervention qui est vérifiée à travers ces questions.</p> <p><u>Objectif</u></p>
<b>Résultats et impact</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La mise en réseau a-t-elle aidé à identifier des actions et méthodes innovantes? A-t-elle permis de développer les références et le savoir-faire au niveau local, d'améliorer les compétences locales?</li> <li>- A-t-elle aidé à développer un système de contacts extérieurs réduisant l'isolement du territoire et créé de nouvelles opportunités pour des échanges durables? De quelle manière?</li> <li>- La coopération transnationale a-t-elle contribué à atteindre une masse critique (de références, produits, services à commercialiser) auparavant insuffisante au niveau local? A-t-elle permis de réaliser des projets locaux qui n'auraient pas pu être mis en œuvre autrement? Pourquoi?</li> </ul>	<p><u>Impact.</u></p> <p><u>Atteinte des objectifs.</u></p>
<b>Enseignements</b>	Quelles leçons faut-il retenir pour améliorer la mise en réseau et faciliter les coopérations transnationales dans le futur?	

**Modalités de gestion et de financement.**

<b>Les modalités de gestion et de financement</b>	<b>Questions posées</b>	<b>Liaison avec notre grille.</b>
<b>Situation initiale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Quelle est la répartition du travail et des responsabilités établie entre l'administration nationale/régionale et le GAL?</li> <li>- En particulier, par quelle voie les porteurs de projet sont destinataires des financements attribués?</li> <li>- Quel est le degré d'autonomie réellement accordé au groupe local?</li> </ul>	<p>On pense à la nature de l'intervention en lisant cette question.</p>
<b>Processus</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-La disponibilité des fonds:</li> <li>--les financements sont-ils arrivés régulièrement et au moment prévu, tant au niveau des GAL que des porteurs de projets?</li> <li>- Des retards importants ont-ils ralenti la mise en œuvre du programme? A quoi étaient-ils dus (délais administratifs, différences dans le degré d'avancement des différents groupes d'une même région, méthode de gestion des financements mise en place, insuffisance des complémentarités avec d'autres programmes...)?--</li> <li>- Certains cofinanceurs ont-ils anticipé les fonds dus par d'autres partenaires? Lesquels?</li> <li>- Modifications de la répartition entre mesures en cours de mise en œuvre:</li> <li>- la répartition des fonds entre les actions convenue au départ a-t-elle changé de façon significative? Pour quelle raison? Comment cela a-t-il affecté la réalisation des actions?</li> <li>- Si la gestion des fonds LEADER a été déléguée à une institution publique, sa présence a-t-elle influencé la capacité de prise de décision du groupe?</li> </ul>	<b>Intrants</b>
<b>Résultats et impact</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Des retards dans la mise à disposition des fonds ont-ils influencé les résultats et l'impact des actions? Comment?</li> <li>- Des changements dans la répartition des financements au sein du budget (flexibilité) ont-ils aidé à corriger des orientations initiales ou à mieux répondre aux besoins locaux? A quel stade sont-ils intervenus, par quelle procédure et dans quel objectif?</li> <li>- Cette capacité d'ajustement a-t-elle donné au groupe local un levier permettant la négociation entre les acteurs locaux et entre les différents secteurs d'activité?</li> <li>- Des décisions financières particulières ont-elles été prises (choix de petits ou de grands projets, garanties, arrangements avec les banques, etc.)? Lesquelles? Quels ont été leurs résultats?</li> </ul>	<p><u>Impact</u></p> <p><u>Atteinte des objectifs.</u></p>
<b>Enseignements</b>	<p>Quelles leçons faut-il retenir pour améliorer la gestion financière dans le futur?</p>	<p><u>Atteinte des objectifs.</u></p>