

## **II.7 GEOGRAPHICAL REPORT FRANCE, WALLONIE/BELGIQUE, LUXEMBOURG**

---

### **Contents**

<b>1.</b>	<b>General introduction</b>	<b>273</b>
<b>2.</b>	<b>Report on focus groups</b>	<b>274</b>
<b>3.</b>	<b>Report on national and regional programme evaluations</b>	<b>295</b>
3.1	Overview and synthetic description of all evaluations carried out at national and regional level	295
3.2	Overall assessment	296
3.3	Relevant conclusions and recommendations	296
<b>4.</b>	<b>General appreciation from the perspective of the geographical evaluator</b>	<b>299</b>



## **1. General introduction**

The team for evaluation work was organised as follows:

The work at senior expert level has been carried out by two persons : Jean-Claude BONTRON from SEGESA and Denis PAILLARD from MC<sup>2</sup> Consultant (evaluators of several LEADER programmes) in France. They covered all the main strategic and technical tasks detailed in the methodology provided by the core team, the initial contacts with national / regional programme managers and the final reporting.

They have been assisted by:

- **Hélène Carrau** for three regions (Centre, Champagne and Rhône-Alpes), for a TNC case study and for and other data entry.
- **Jean-Christophe Boué** for the questionnaires and focus groups of two regions (Bretagne and Aquitaine)
- **Nathalie Garnier** for Q1000, Q102 and database completion.

Jean-Claude Bontron covered the programmes for Wallonie/BE and LU.

SEGESA ensured the translation of questionnaires (Q34 and Q202) and data collection, the identification and research of the different case studies, the provision of technical support by telephone and e-mail for questionnaires completed by LAG representatives.

Contacts with the French central level: Ministry of Agriculture, DATAR and the Intermediary Organisation for implementing and monitoring LEADER II (CNASEA) were rather uncomplicated, but of the two main responsables of LEADER II in France one is now in Poland, the other in New Caledonia. People responded positively and agreed to facilitate the evaluation work. But many problems appear at the regional and LAG level across France, regarding LAGs activities, data on financial allocations / expenditure and final reports. It was not easy because of the considerable turnover of civil servants and animators, and overcharge in the offices.

The evaluators also used the relevant existing documentation (regional programmes, documentation on selection, implementation and monitoring procedures, financial tables of the intermediary body, report on the closing of the programme for some regions.

The presentation of the results for Wallonie/BE and LU are at the end of this paper.

## 2. Report on focus groups

Four focus groups were selected in four operational programmes.

### 1 – LAG « Centre Ouest Bretagne »

The focus group took place on June 20, 2003. Initially we had a discussion with the organizer of the programme LEADER II, then we met 6 participants for an exchange.

The main interview partner of the LAG was Mrs. Le Meur and the 6 participants were composed of technicians and political representatives:

- Mr. GUEN (Vice-president Communauté de commune / commission environment / director of a structure of insertion)
- Mr. ALLE (journalist and writer / political representative / commission culture)
- Mr. MOELO (ex secretary of LAG COB / Commission tourism / culture / mayor of Sylviac)
- Mrs. LECLEZIO (Vice-president of LAG COB)
- M. CANN (Director of LAG COB + « Pays » since 2001)
- Mrs. LE MEUR (secretary and administration / political representative since 2001)

### Reports and reactions

The results presented here correspond to a general consensus of the participants at the focus group.

#### Territorial approach:

The characteristic of the COB territory was a lack of dynamism. Besides this, the animators of the programme had a fundamental role to make mediation beyond cleavages, because without alliance, they could not set up any project. The claim of rurality by the local actors was a factor of cohesion beyond the political sensitivities. LEADER II allowed to diffuse much information to political representatives, with a relevant transparency. The commissions had a fundamental role for the definition of the local criteria.

#### Bottom-up approach and local partnership:

The shared diagnosis led to a reflection upon the territory: not simply to define a space to activate, but to build sustainable projects. The culture of project has been developed by the

LAG. They were the precursors and worked together with motivation, which consolidated the idea of a collective project. That fact constituted a great added value for the territory. Other elements which came to facilitate the installation of the partnership and the projects: a long period of reflection of the political representatives and local stakeholders on the development paths for the territory, in the years 1970, but also a general commitment in the Territorial Charter.

Factors of identity characterise the territory of the LAG: culture "Bretonne", its geography and the mixed farming (little farms with animals).

We can note that the commissions of the programme LEADER II had a fundamental role in the definition of the local criteria. Besides this, the animators had the role of installing tools of local regulation in order to limit the risks of each projects.

The territory of COB extends on 3 administrative departement levels. There is not political strong leadership and consequently no established political stakes.

There is a particular sensitivity of the professional chambers on the territory, which is related to the personality of the chamber's agents involved in the LEADER programme: many of them were born in COB.

In 1999, the migratory balance was positive for the first time since many years, particularly in the periphery of the COB territory. Thanks to the programme LEADER, projects were accompanied in an effective way: improvement of the environment and of the public infrastructures for meeting the local needs.

One of the topics of LEADER is the reception of new people from outside. There was a programme to accommodate the foreigners who want to install themselves on the territory. For example, many English people came and created rural lodgings, with a dynamising effect.

#### Acceptance of the innovation:

The institutions were rather supportive, but they became factors of deceleration. The innovation was defined upstream, before the call for tenders, with a methodology specific to the LAG COB. The project "Terre d'Enchanteur" represented the ambition to show that there was animation on the territory, which characterised the territorial membership.

Today, the existence of the "pays" starts to emerge with its appropriation by the population (10 years). The inhabitants assert their adherence to the territory. There is a will to distinguish institution (LAG COB) from the territory, but people adopted this name both for the institution and the territory. There is also a real recognition by the institutions (professional chambers,

enterprise groupings). The state administration created the CECOB, an innovative public office adapted to the specificity of the COB territory (straddling over 3 administrative departments).

#### Multi-sectoral approach

There were relatively few multi-sectoral actions. They accounted for 12% of the total of the actions. For example, there were restoration works carried out with local restaurants, and local food and gastronomy were promoted. All this has been carried out thanks to specific rules and to a charter of engagement. A cultural platform was created representing a legal and technical support to many cultural activities.

There was a noticeable implication of LAGs in the networks, and the local actors' will for exchange. 10% of the funds allocated to the COB were obligatory dedicated to networking and co-operation. These funds financed a large part of the cultural animation. The approach remains relevant, with many difficulties related to the necessary time to develop actions, and gaps between the needs, possibilities, and the conditions of implementation of a trans-national co-operation.

#### Interest and limits of the regional network:

The actors of LAG COB preferred the national and European networks. They thought that the regional level was not relevant for them. The regional networking was informal.

### **Policy recommendations**

Keys of success: to build a territory, a strategy and common goals with motivated actors. The operational work must be done by another structure.

The "pays" is the right level of animation. Management is made by the administrations within the 3 administrative department levels. In case of absence of organisational interfaces between the different administrative and territorial levels, there could appear delays and difficulties, and risks to lose the contact with the local stakeholders.

Today, there are a certain trend to sluggishness and stiffness of the procedures and structures: The territory is not associated to the programme management any more.

The main factors of success are the continuity with the people involved in the local action, confidence between local actors and with administrations, the implication and the conviction, the nearness, the mediation between opposite representations or strategies, and a good management (not just administration).

## 2 – LAG Euradour « Pays du Val d'Adour »

The focus group took place on June 16, 2003. Initially we had a discussion with the organizer of the program LEADER II, then we met 9 participants to have an exchange.

The interlocutor of the LAG is Mr. Febvre and the 9 participants were composed of technicians and political representatives:

- Mr. Latapie Joseph (SDCEA)
- Mr. Febvre Eric (SEMADOUR)
- Mr. Solari Pierre (« rencontres Maubourguet »)
- Mr. Back Thierry (« Villages Accueillants »)
- Mr. Condotta David (Communauté de Communes de Lembeye)
- Mr. Mondat Lucien (Communauté de Communes de Lembeye)
- Mr. Germa Ludovic (trade union: SIAVBA)
- Mr. Serena Alain (trade union : AAPPMA « Le Pesquit »)
- Mr. Dartau André (trade union : AAPPMA « Le Pesquit »)

### Reports and reactions

The documented results correspond to a general consensus of the participants at the focus group.

LEADER II, which was at the origin of the creation of the "pays", allowed to create new links and to gather people around a single topic: water. There was a real added value thanks to trainings and the exchanges between technicians. But there were problems with the public services of agriculture which were not integrated at the beginning. However, the LAG operated on 2 areas and over 4 departments. LEADER II allowed the involved institutions to know each other and to cooperate.

The local actors reacted favorably at this hypothesis.

The single and broad topic of water made it possible to focus the energy around these problems. It was appreciated by the local actors. Besides this, LEADER II sensitized several social and economic actors in respect to the topic of water which implicated environment, waste management, health...

This single subject made it possible to work on multi-sectoral projects (schools, agriculture, small built heritage). The topic of water also allowed to develop the image of the territory with the restoration of the aquatic environments and the ecosystems. It was necessary to go beyond the hydraulic point of view. Water has a pedagogical aspect, too. The LAG created the "great water play" financed by LEADER II which gave the possibility to schools to get involved in this activity.

A trans-national cooperation project has been created to share experiences with Luxembourg (actions related on water management and maintenance).

Everyone agreed that LEADER II was a catalyst, because it offered funding possibilities for creating and developing projects. The programme contributed 71% of investments, which made it possible to complete the projects, but in general the time requirement for the actions was underestimated.

The local actors emphasized that LEADER II was a means to upgrade soft skills and to involve or to reintegrate people in difficulties, but that this was not central to the program. In general, the programme raised the qualification level through training measures. It also allowed the LAG to utilize qualified experts to carry out the necessary technical before the projects got implemented.

LEADER II allowed to create jobs: 4 young employees ("brigades vertes") for the maintenance of the banks and other environmental works. But there was the problem of continuing this employment after the programme has finished. The local actors found it essential that there is a market to make these jobs self-sustaining.

## **Conclusions and recommendations**

LEADER II allowed the local actors to know each other, to work and develop projects together. More (ESF) means for animation would have been necessary. Also, it would have been necessary to structure ERDF funding (for refurbishing the traditional water constructions) in a better way. Actions on tourism should be developed thanks to the support of the network effect.

On the programme LEADER II in general, the focus group stated that to be more effective from the beginning, there should be more exchange and a better information flow on the functioning of the programme. Also, it would be necessary to start from an immediate need to set up viable projects. Whatever the duration of the projects, there should be a long term vision. That's what the LAG EURADOUR did with the project "Aquafil" (partnership with Romania and has Bulgaria), involving different economic sectors through technical exchanges and a consistent training pedagogy. The long term vision raises the local partners' desire to continue.

In order to have an effective programme on the territory, it is necessary to employ technicians who understand the operation of the European programmes. It is necessary to respect the different phases before setting up a programme: diagnosis, objectives, prospects. The phase "upstream" must be used to assemble the projects and the phase "downstream" must be used to consolidate the projects and to make the measures sustainable. An organization like SEMADOUR is essential to coordinate all the actors all the structures. And it is necessary to have reliable interlocutors and common interests to develop projects in partnership.

### 3 – FOCUS GROUP Saint Amandois (Centre – FR)

#### Le contexte territorial

Le territoire du GAL « Berry St Amandois » recouvre le bassin d'emploi de St Amand-Montrond, (petite sous préfecture de 12.000 habitants) qui concentre les 2/3 de l'activité industrielle du pays et 31% des emplois salariés. Au total il compte 83 communes et regroupe 48.000 habitants. Le Syndicat Mixte de Développement du Pays Berry-St-Amandois (SMADSABEM), porteur du projet LEADER correspond exactement au territoire du Pays. Il s'agit d'une zone rurale (25 hab./km<sup>2</sup>) comportant des systèmes agricoles variés avec des céréales, de l'élevage et un peu de viticulture. Elle a connu un certain essor industriel dans le passé autour de carrières, de la porcelaine, de fours à chaux, du travail de l'or, .... Aujourd'hui l'industrie compte 4000 emplois dans l'imprimerie, la chaussure, le papier-carton, la bijouterie, ...dont la conjoncture est parfois difficile. Le patrimoine bâti et paysager est de qualité et sous tend un tourisme naissant.

#### Un fil conducteur pour comprendre le rôle de LEADER : la chronologie

De l'avis des partenaires c'est la meilleure entrée pour comprendre le sens de la démarche LEADER II, sa place et sa valeur ajoutée dans le développement local.

Dès 1989 les communes procèdent à l'embauche d'un animateur pour mettre en place différentes procédures financées par l'Etat et la Région : le Contrat Régional d'Initiative Locale (Pays de 1<sup>ère</sup> génération de la Région Centre), l'OPAH (actions sur l'habitat), l'ORAC (restructuration du commerce et de l'artisanat). En **1995** les CRIL s'achèvent et la Région les remplace par une **procédure de Pays régional**. Dans le même temps la DATAR mène une **expérimentation de Pays-tests** dans le cadre de la nouvelle Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Le Saint Amandois est retenu et commence les consultations pour établir une charte de développement. C'est à ce moment que LEADER arrive.

La préfecture de Région, gestionnaire du programme opérationnel LEADER, lance en **août 1996** son **appel à candidature**. Un groupe de travail informel, mais essentiellement composé d'institutions (collectivités territoriales et chambres consulaires), se réunit pour examiner la faisabilité d'une proposition LEADER autour d'un projet de « Cité de l'or ». Dans le contexte d'incertitude sur les stratégies qui sont en voie d'élaboration dans les procédures de Pays, il demande à bénéficier de la mesure A pendant 6 mois.

Le 7 **novembre 1996** le Syndicat mixte présente un **projet de volet acquisition de compétences** autour de 6 mesures, au niveau du département et de la Région. Diverses modifications sont demandées et le **projet modifié** est transmis fin **janvier 1997**. En **mars 1997** a lieu une **audition** des porteurs du projet devant le Comité 5b, le **18 avril** les services de l'Etat font part de l'**acceptation du dossier**. Une convention de partenariat entre les membres du GAL définissant les engagements et le rôle de chacun est établie et transmise à la Préfecture. Le **29 septembre 1997** le Syndicat mixte reçoit le **projet de convention-cadre** qui sera **signée par l'ensemble des partenaires le 20 mars 1998**. Nous sommes déjà 20 mois après le lancement de LEADER, les demandes de subvention peuvent être présentées, l'acquisition de compétences peut commencer ! .

Après la phase de réalisation du volet A un dossier de **candidature pour le Programme d'innovation rurale est déposé en septembre 1998**. Après examen dans les services de l'Etat, la **Convention cadre** de mise en œuvre sera **signée le 22 février 1999**. Nous sommes à 10 mois de la clôture du programme. Deux avenants viendront par la suite modifier la maquette !

Cette histoire n'a pas seulement pour but de montrer comment la bureaucratie peut s'emparer d'un programme qui se veut le reflet d'une démarche locale, mais aussi de faire comprendre que LEADER va se télescoper avec l'initiative du Pays dont la charte de développement a été approuvée le 7 mars 1997. Au lieu d'être le pilote du développement il va devenir un accompagnement.

### **Une stratégie d'accompagnement de la démarche de Pays**

Ce sont les techniciens présents sur ce Pays qui sont à l'origine de sa candidature au programme LEADER II. En réalité, en raison du retard pris par le conventionnement avec l'Etat du programme LEADER, il y a eu un décalage entre la procédure des contrats de pays et celle de LEADER II. Le fait que le Pays ait été approuvé avant le GAL a fortement marqué la mise en œuvre de LEADER.

La stratégie générale du territoire a été « d'enrayer la désertification du Pays », elle a été déclinée en 3 axes :

- favoriser l'emploi en développant les activités économiques
- préparer l'accueil des populations et des chefs d'entreprises, améliorer les services, le logement, le cadre de vie
- valoriser les atouts de pays

Dans l'esprit des acteurs institutionnels il y a un double partage des rôles : LEADER II doit « permettre de fédérer les acteurs et les amener à un projet collectif », le 5b « prend le relais pour réaliser les projets en grandeur nature ». Sur le terrain LEADER II porte principalement sur des actions immatérielles (diagnostics, études, animation, assistance technique, mise en réseau, ...) alors que les investissements matériels sont pris en charge par le Pays. Le programme du GAL est donc complémentaire de celui du Pays.

Dès lors, les axes du programme LEADER du Saint Amandois sont une extraction des actions du Pays pouvant entrer dans le cadre de LEADER II : Valorisation du Pays, Développement des services aux entreprises, Tourisme. La partie la plus importante du programme va être axée sur le tourisme qui constitue le point fort du territoire, notamment grâce à la richesse de son patrimoine.

Il n'y a pas de ligne « ouverte », toutes les actions sont pré-désignées car l'autorité gestionnaire a voulu que les contre-parties soient préalablement inscrites. Il en résulte un manque de souplesse et la nécessité de modifier la maquette financière chaque fois qu'une action ne marche pas ou qu'une nouvelle action apparaît utile.

Dans LEADER la taille des projets réalisés est relativement modeste (en moyenne 250 000 F). Sur les 22 opérations effectivement réalisées, aucune opération n'est supérieure à 350 000F. Plus du tiers des réalisations ont été axées sur le tourisme, principalement autour de la Cité de l'Or, suivent à part égale des actions dans les domaines de la valorisation des paysages et de l'environnement et des NTIC, avec la réalisation d'un site Internet de Pays. On y trouve : études, inventaires, plaquettes, intranet, animation, ... presque aucun investissement matériel.

Un dispositif d'accompagnement est mis en place (technicien Chambre d'Agriculture, animateur tourisme, animateur économique), mais c'est celui du Syndicat mixte et du Pays. L'animatrice (Mme Servant-Massé) plus particulièrement en charge de LEADER y consacre environ 15% de son temps, principalement à la gestion administrative ; les autres interviennent sur les dossiers en fonction des thématiques qui les intéressent. Les techniciens sont perçus comme ceux du Pays et non comme ceux de LEADER.

### **La dominante du secteur public et de l'économie**

Nous avons déjà relevé que le partenariat du GAL est très institutionnel :

Syndicat mixte

Chambre d'Agriculture

Chambre de Commerce et d'Industrie

Chambre des métiers

Conseil Général

Ville de Saint Amand

Comité d'expansion

Le résultat est que ce sont exclusivement le SMADSABEM et la ville de Saint-Amand (plus la commune de Châteaumeillant) qui ont été bénéficiaires du programme, pour 16 projets représentant 71% de la dépense totale ils ont mobilisé 83% de l'enveloppe communautaire ! Les maîtres d'ouvrage privés (associations, personnes privées, entreprises) sont absents des bénéficiaires. L'effet levier sur les fonds privés est donc très faible (9% dans la maquette initiale et 5% dans les réalisations). Pour les acteurs locaux ceci vient du fait que LEADER s'est trouvé « en amont des projets ». En revanche, les collectivités territoriales locales ont beaucoup investi dans le programme (38% auxquels s'ajoutent 21% de fonds du Département de la Région et de l'Etat, 1% pour ce dernier !).

Soulignons que les actions portées par des associations et qui ont été abandonnées étaient souvent innovantes dans leur contenu, par exemple un atelier d'insertion pour les femmes qui devait mobiliser du FSE, route du paysage, .... En définitive le FSE n'a pas été sollicité par le GAL (« trop complexe à mobiliser »).

L'innovation n'est cependant pas absente des projets réalisés qui apparaissent de grande qualité comme par exemple la réalisation d'une charte d'urbanisme commercial à l'échelle de tout le territoire, une étude paysagère sur les noyers qui a permis la relance de la filière noix ou l'étude des sentiers de Pays en collaboration avec le service national de cartographie (IGN).

## **La valeur ajoutée de LEADER**

Pour les acteurs locaux elle se situe très clairement du côté de la possibilité de financer des opérations immatérielles, ce qui est souvent difficile dans les programmes nationaux.

LEADER II aurait pu avoir une plus grande efficacité s'il y avait eu :

- moins de complications administratives. Par exemple, le système de modification de la maquette était trop lourd : « dès qu'il y avait une modification de plan de financement par rapport au budget prévisionnel, même à quelques francs près ce qui est quasi inévitable, il fallait que la maquette générale soit modifiée, donc avenant à la convention, signature du préfet et du président du GAL, contrôle financier déconcentré.... »
- moins de retards. C'est la principale raison qui fait que le GAL n'a pas programmé ni réalisé d'action de coopération transnationale
- une meilleure articulation dans le temps avec la démarche de Pays
- une meilleure articulation avec le 5b

Une raison tient sans doute dans la « concurrence » que se font les services de l'Etat et ceux de la Région, ainsi que ceux de la Région et des départements, à propos du développement local. C'est ainsi que le Conseil Régional a refusé de créer une ligne financière spécifique pour le soutien à LEADER (contrairement au Conseil Général du Cher).

L'autonomie du groupe a été très faible dans tout le processus de sélection des projets dans lequel les services de l'État sont constamment intervenus, y compris les services de paiement qui pratiquaient une sorte de contrôle d'opportunité. « La démarche LEADER n'a pas été appropriée par tous les acteurs de l'administration ».

Malgré tout le Groupe a déposé une candidature pour LEADER + sur le thème « publics cibles jeunes », et a été sélectionné.

Suite aux discussions, on peut synthétiser la mise en œuvre des spécificités dans le tableau suivant

## La mise en œuvre des spécificités LEADER sur le GAL

### L'approche territoriale

Le territoire avait déjà une habitude de travail en commun ( 2 CRIL, 2 OPAH, 1 ORAC, Contrats de Pays CR), le périmètre du Pays était déjà défini et le Syndicat Mixte (SM) avait déjà une équipe d'agents de développement : tous ces facteurs ont favorisé la mise en œuvre de LEADER sur le Saint-Amandois. Le périmètre trouve aussi sa cohérence dans le bassin d'emploi.

Cette approche aura permis de mieux identifier les ressources locales (bijouteries, noyers, paysages,... )

### La démarche ascendante

Si l'initiative de déposer un programme LEADER revient aux techniciens des différentes structures de développement local présentes sur le territoire, la définition de la stratégie et des objectifs est issue des réunions de travail avec les élus du SM, la ville de St-Amand, les chambres consulaires, le Conseil Général, le Pays d'accueil et le Comité d'expansion du Cher (3 réunions).

Cette démarche ascendante s'est concrétisée par le lancement, en avril 1998, d'un vaste appel à projets auprès de 150 structures (mairies, associations, partenaires) avec une fiche-projet à retourner. Les élus ont eu quelques réticences à faire appel aux partenaires non institutionnels par manque de confiance.

### Le partenariat local

Le GAL est composé de représentants du Pays d'accueil touristique, des consulaires, du CG, de la Ville de st Amand, du Comité d'expansion : une convention de partenariat a été établie entre ces différents membres. Parmi tous ces partenaires, les membres les plus influents ont été la Chambre de Commerce et d'Industrie, le Conseil Général et le Syndicat de Pays.

Le GAL, par sa composition, reste très institutionnel, en particulier dans son instance de décision.

### L'innovation

Il semble que l'innovation soit apparue de manière aléatoire, les actions soutenues dans LEADER étant avant tout des actions tirées de la Charte de Développement du Pays.

On ne peut que constater que les opérations présentant le plus grand caractère innovant n'ont pas pu être réalisées. Les freins sont avant tout été des problèmes d'éligibilité et de cofinancement (atelier d'insertion pour femmes ; résidence chanson ) et parfois politiques (centre de la Presse).

L'approche multisectorielle et intégrée

Les actions liées au développement de la bijouterie via la Cité de l'Or sont à replacer dans un contexte plus large et multisectoriel (formation professionnelle, artisanat, tourisme,... ). Le public cible est lui-même très large : artisans, PME, Associations, professionnels du tourisme, établissements de formation et collectivités locales. Cette approche a permis de créer une plus grande synergie et des liens durables entre les acteurs.

La mise en réseau

Le réseau régional était trop informel (absence d'animateur identifié ni de réelle volonté de faire vivre ce réseau) et n'a pas permis de réduire de manière évidente l'isolement des animateurs.

L'animatrice a eu parfois recours à l'Unité Nationale d'animation pour certains renseignements techniques, administratifs ou encore des exemples d'expériences tout en regrettant que les trop grandes disparités régionales "*empêchent des vrais transferts d'expérience*".

La coopération transnationale

Le concept de coopération transnationale n'a pas été compris par les acteurs et était loin de correspondre aux préoccupations locales. La Région n'a pas poussé les groupes à s'investir dans ce domaine. De fait, ce volet n'a pas été inscrit dans la maquette du GAL.

Les modalités de gestion et de financement

Le degré d'autonomie a été plus large dans le choix du périmètre et un peu moindre dans la sélection des projets. Il est ainsi reproché à l'Etat sa trop grande "présence" dans la sélection des projets en particulier les services de la Trésorerie Générale, avec le sentiment d'un contrôle d'opportunité apposé sur chacune des actions programmées, ce qui est contraire à la démarche LEADER.

Le FSE a été particulièrement impossible à utiliser en raison de la difficulté à lever des contreparties.

Il semble enfin que l'intermédiaire que constituait l'échelon départemental ait posé un véritable problème pour le GAL (alourdissement et allongement des procédures). L'arrivée des contreparties financières avec énormément de retard a posé énormément de problèmes pour les bénéficiaires (notamment pour les porteurs de projets autres que publics).

## **Observations de l'évaluateur**

Le volet acquisitions de compétences n'a pas véritablement été utilisé comme tel, avec l'argent on a commencé des actions qui ont été poursuivies dans le volet B. Le territoire qui avait déjà une longue pratique et une bonne équipe d'animation en avait-il besoin ? Cet épisode a sans doute retardé l'ensemble du processus.

Les principaux acteurs témoignent d'une bonne connaissance de la méthode et des exigences de LEADER, mais derrière la rhétorique LEADER n'a-t-il pas été perçu comme une simple ligne financière (sans doute plus compliquée qu'une autre dans le contexte régional°).

On peut penser que la réalisation du programme a été facilitée par la définition préalable du Contrat de Pays, mais LEADER n'avait plus de dynamique propre. On peut par exemple constater que la « lisibilité » de LEADER est faible dans les documents de communication (très riches en contenu et très bien réalisés par ailleurs). Si le LOGO est partout présent, ils apparaissent en effet comme les documents du Pays et non du GAL. Une préface du Président du Pays, qui retrace l'histoire du territoire et de sa démarche de développement, dans une plaquette sur le Pays en février 2000 ne cite nullement l'initiative LEADER !

## **4 – FOCUS GROUP Avant-Pays Savoyard – FR**

### **Le GAL**

L'avant-Pays Savoyard regroupe 55 communes, couvre un territoire de 4687 ha et compte 25.000 habitants. C'est une zone rurale encore assez largement agricole, longtemps séparée de la capitale du département (Chambéry) par une chaîne montagneuse, où le tourisme totalise cependant 9250 lits. Le percement d'un tunnel a changé la donne et provoqué l'arrivée de nouvelles populations tant pour le tourisme que pour la résidence permanente. Le territoire, qui n'était pas en zone éligible en 1990, n'avait pas bénéficié de LEADER I.

### **Le déroulement du Focus Group**

Le workshop s'est déroulé sur une journée, dans les locaux du GAL, en 2 sessions (matin consacré aux spécificités, après-midi aux 4 questions du Manuel) séparées par un repas pris en commun. Il a réuni la participation de l'évaluateur (JC Bontron), des deux principaux animateurs du programme (Ph. Beluze, JM Guillot), du Président de la Communauté de communes membre du GAL (G. Guigue). Le Président du GAL, hôtelier, n'a pas pu se joindre à la réunion contrairement à ce qui était prévu, mais a été interviewé en fin de journée sur son lieu de travail. L'ambiance a été très conviviale, les prises de parole sans retenue, les documents

disponibles mis à disposition. Les acteurs locaux ont témoigné d'une bonne connaissance des spécificités et de la rhétorique LEADER. Les propos relatés viennent tous de l'expression des acteurs locaux, ils ont été ré-ordonnés.

Le Q202 était pré-rempli, et a été complété au fur et à mesure de la discussion.

### **Le contexte institutionnel local**

Les interlocuteurs ont spontanément replacé l'émergence de LEADER II (1997) dans une histoire plus longue (depuis 1980) et plus large (celle de l'intercommunalité, et des autres programmes de développement rural). Pour résumer : un premier contrat de « Pays d'accueil touristique » est signé en 1985 sur une partie du territoire, puis il bénéficie de l'article 12 du Contrat de plan Etat-Région pour le soutien au développement territorial local (1990), puis d'un « Contrat global de Développement » (procédure régionale) en 1995, puis du classement en zone 5b et de la possibilité d'émarger au DOCUP, puis de LEADER II en juillet 1997 sur le même périmètre que le CGD. Il y eu en fait un partage des rôles entre le Contrat Régional (soutien aux investissements lourds) et le Programme LEADER (plutôt soutien à l'immatériel et aux petits projets).

## **1 – Les apports de LEADER II**

### **La mise en œuvre de la méthode (points essentiels)**

Nb : Le programme n'avait pas fait appel à la mesure A. 61 dossiers ont été programmés, avec un taux moyen de subvention européenne de 39%, le volet B a été réalisé à 92% et le volet C à 100%

#### **Approche Bottom-up**

#### **LEADER est considéré ici comme un programme innovant et spécifique :**

- parce qu'il est différent des autres programmes : contrats très thématiques (tourisme ou habitat), 5b qui est une « logique de guichet », Contrats régionaux qui financent des équipements de base,
- par sa procédure qui le distingue du Contrat Global de Développement (CGD = Pays de la Région)
- par la possibilité de prendre des risques et d'innover.

Dans le CGD le filtre des actions est en amont et prend la forme de fiches d'actions prédéfinies, dans LEADER l'instruction des dossiers est locale, en prise directe avec les acteurs. Cependant

il n'est pas question de « court-circuiter » le niveau politique, l'idée de travailler avec les élus est perçue comme positive, en réalité il n'y a pas eu de projet refusé. Au contraire de l'Objectif 5b LEADER a été un ensemble d'actions bien coordonnées et bien suivies, avec à la clé moins de conflits, moins de désaccords et moins de lenteurs.

### **Partenariat**

Le thème choisi impliquait la volonté d'une gestion partagée du territoire. Le partenariat est parti du politique, mais a été élargi aux acteurs socio-économiques (Consulaires, Agence économique de la Savoie), au monde associatif et à des administrations comme l'éducation nationale, l'ANPE. Il ne s'agit pas seulement d'une participation départementale, car il a été constitué des échelons locaux de ces partenaires : Association de l'Avant Pays Savoyard Tourisme, Maison locale des agriculteurs (qui regroupe 2 GVA), Antenne locale de l'Association Savoyarde des petites et moyennes industries. Un réseau informel des acteurs de l'environnement s'est également constitué. Le GAL (12 membres) représentait bien les intérêts en présence, mais à travers des institutions, le partenariat a aussi pris son véritable sens au niveau des acteurs de base qui ont accepté de travailler ensemble.

### **Intégration et multi-sectorialité**

On peut parler de développement intégré si l'on additionne tous les programmes en cours sur le territoire. Pour cela il a fallu croiser la vision stratégique sur l'avenir du territoire et les projets réalisables dans la période. Tous les projets retenus sont « complémentaires et scotchés au territoire, même si les enveloppes financières étaient différentes».

Le choix du thème (transversal et ayant de nombreuses déclinaisons) a largement favorisé la mise en œuvre de projets impliquant des acteurs et des secteurs différents. Le partenariat tourisme – agriculture, par exemple, a mis en relation deux mondes séparés.

### **Gestion financière**

En France il n'y avait pas de dotation globale, mais les différents fonds structurels ont cependant permis de financer tous les types d'actions, au prix de changements dans la maquette financière. C'est ainsi que la coopération transfrontalière initialement prévue sur du FSE a été en définitive financée sur du FEDER. Le FEOGA a été abondé, ainsi que le FEDER. Une opération FEDER a dû être abandonnée en raison de difficultés liées à des autorisations administratives, pour le FSE des arrêtés de subvention trop tardifs ont aussi annulé quelques opérations. Dans l'ensemble les crédits européens ont été bien mobilisés, et les modifications de maquette n'ont pas posé de problème.

## **Travail en réseau**

Le travail en réseau a surtout été régional, avec un total de 30 rencontres avec les groupes de Rhône Alpes. Ce travail a d'abord permis de résoudre les principales difficultés de mise en œuvre du programme et de mettre en place la coopération transnationale, mais il a aussi permis de faire avancer des actions collectives tels que la communication (journal des groupes), la sensibilisation à l'évaluation. Le réseau national a peu été sollicité car jugé peu performant pour des acteurs confirmés, la méthodologie est essentiellement venue de l'Observatoire européen.

## **Les facteurs clés du changement identifiés**

Parmi tous les changements que l'on peut identifier avec la mise en œuvre de LEADER, le débat en a fait ressortir quatre :

### **La prise de conscience (découverte) des ressources du territoire**

LEADER a généré un autre regard sur les ressources du territoire. L'intérêt porté par les « extérieurs » sur le patrimoine local (produits agricoles, savoirs-faire, bâtiments, sites naturels, ...) a ouvert les yeux des habitants au point de reconsidérer la cible de certaines actions prévues pour les touristes, qui en définitive ont intéressé principalement les habitants. La volonté de donner une identité à un territoire qui n'en avait pas (c'était un « avant Pays », en partie séparé de son département à forte identité la Savoie) est devenue un fil conducteur de l'action et une base du développement de son attractivité et de son économie.

### **Le développement des partenariats**

LEADER a permis la création de nouveaux partenariats locaux (écoles, groupes de protection et gestion de la nature, offices de tourisme, associations de producteurs, collectivités locales, ...). De faire partager des projets à des milieux qui cohabitaient en s'ignorant, de mieux faire comprendre le travail et les contraintes des professionnels et des élus. Pour que le partenariat prenne une réelle consistance il faut « des projets riches et ambitieux dans le cadre d'un programme mobilisateur ». Cela a été le cas dans le programme LEADER II autour du slogan « utilisons et valorisons nos ressources et nos acquis ».

### **La nécessaire autonomie du groupe**

La structuration des acteurs ne peut porter ses fruits que s'il y a un diagnostic partagé sur la situation du territoire et une appropriation consensuelle du projet global et des projets

individuels. Si des contraintes administratives extérieures viennent contrarier cette vision et ces efforts, il y a beaucoup de chances pour que la démobilisation s'installe. Dans ce cas de figure on peut dire que l'Administration et les Collectivités régionale et départementale ont joué le jeu de l'autonomie des groupes. Mais il faut alors admettre que l'autonomie doit s'assumer, c'est à dire qu'il faut être en capacité d'analyser, de débattre, d'arbitrer, ce qui demande des investissements dans l'accompagnement et le suivi des programmes et l'instauration d'une démocratie participative, ou au moins transparente.

### **L'ouverture transnationale**

Au départ il n'y avait aucune expérience, c'est le séminaire de Dieulefit (organisé par l'Observatoire avec l'appui de la Région) qui a été le déclencheur. Elle a pris la forme d'une coopération relativement étroite avec un GAL Espagnol (Somontano de Barbastro) sur le thème de l'eau commun aux deux groupes. Les aides à la prospection (5.000 et 20.000 écus) ont été utilisées et le programme a mobilisé 900.000 FF (50% UE). 10 rencontres avec les partenaires ont été organisées, les actions ayant principalement porté sur les méthodes de gestion de l'eau et la mise en œuvre d'un contrat de rivière, sur la pédagogie de l'environnement avec la réalisation d'un « **Forum de l'environnement Bleu et Vert** ».

De l'avis de tous c'est une dimension très lourde à mettre en œuvre (pas tellement pour des raisons linguistiques), mais il faut continuer car « les échanges sont très riches et cela permet de mieux comprendre l'Europe ». Les techniciens et les élus ont aussi acquis une expérience. En revanche on voit moins les suites que cela pourrait prendre en l'absence de financements relais.

## **2 – Les quatre questions principales**

**1. What are the mechanisms, the driving or inhibiting forces which influence the effective implementation of which operation principle? In which specific way does it express itself in the local context?**

■ **Leader II est l'aboutissement d'une démarche qui a cheminé progressivement dans les esprits et dans les institutions**

LEADER II n'a pas été construit sur une « table rase ». A chaque étape les structures de regroupement et de gestion se sont consolidées et adaptées, pour aboutir à la constitution d'un syndicat mixte, structure « légère » assurant la réflexion, la programmation et l'accompagnement, d'une démarche de développement qui est de plus en plus intégrée. Il a fallu d'abord consolider le territoire dans des dimensions inhabituelles, les pratiques de travail en commun des uns et des autres, faire admettre une cellule d'ingénierie, sortir d'une logique de restauration des activités anciennes et intégrer la prospective dans les diagnostics, ...

Certes LEADER n'est pas un point d'aboutissement, mais une étape qui n'aurait pas pu se dérouler avant avec la même qualité

■ **Le choix du thème a été favorable à la mise en œuvre de la méthode**

Le point de départ des projets de développement a été une réflexion sur « comment faire du tourisme sans neige, et comment tirer partie de l'ouverture du tunnel qui risque de transformer le secteur en zone péri-urbaine ». Le Programme Régional imposait le choix d'un thème fédérateur, celui choisi par l'Avant Pays Savoyard a été « pour un développement touristique au fil de l'eau ». Il est apparu comme un lied-motif dans la discussion, que ce choix avait joué un grand rôle dans la mise en œuvre de la méthode Leader comme dans la réussite des objectifs du Programme.

- Le programme a permis de décliner le thème dans toutes ses composantes : contrat de rivière, équipements de loisir, filière pêche, activités sportives, Maison du Lac, promotion du tourisme, pédagogie de l'environnement, patrimoine historique et culturel lié à l'eau,
- Il a été un facteur de cohérence qui a permis à toutes les parties du territoire de se sentir concerné.
- Il a été favorable à la mise en œuvre de projets multi-sectoriels
- Il s'est révélé très fédérateur (90% des maires et une population nombreuse ont par exemple assisté au forum organisé à mi-parcours),
- Il a donné une grande lisibilité au programme pour le public. On s'est d'ailleurs aperçu que « la valorisation des ressources locales intéresse le public local autant que le public extérieur »

Notons que le Business Plan a été rédigé par les animateurs et que ce sont eux qui ont proposé le thème, « mais c'était dans l'air » d'après les élus.

■ **La présence d'une équipe d'animation solide, qui avait la confiance des élus**

Dès le départ ce territoire disposait d'une équipe d'animation conséquente avec un animateur de Pays, un animateur touristique. Un agent a été recruté pour assurer le secrétariat et la gestion du GAL, des renforts ont été ajoutés pour la coopération transnationale et la mise en réseau. S'y ajoutent un technicien randonnée et un autre de la chambre d'agriculture. Les compétences techniques et administratives de la structure d'animation ont été unanimement reconnues. Ils ont mis en place un tableau de bord de l'avancement physique et financier des différents programmes, et assuré la liaison entre tous les niveaux.

■ **La mobilisation de tous les acteurs**

Nous avons déjà évoqué le rôle du partenariat, ajoutons que la préparation du Forum a joué un grand rôle dans la mobilisation parce qu'elle a obligé à impliquer tout le monde, alors que le GAL était perçu comme plutôt « institutionnel ».

■ **L'appui des institutions (la cellule technique régionale et les administrations)**

Le Conseil Régional avait mis en place une Cellule d'appui technique (en réponse à une auto-organisation des GAL) pour faciliter la mise en œuvre de LEADER, notamment dans sa dimension Coopération transnationale. Elle a été très active et a notamment assuré un relais avec l'Observatoire Européen dont elle a été un correspondant très efficace. La collectivité Régionale a investi des financements dans le fonctionnement de cette cellule et fortement contribué au co-financement du volet Coopération. C'est un peu une exception en France, aussi faut-il y insister.

De son côté, la préfecture du département avait créé une cellule « Europe », relais des services de l'Etat, qui a assuré une bonne assistance pour l'instruction des dossiers et facilité la mobilisation des co-financements. Toutefois le comportement des acteurs institutionnels est à la merci des changements de personne.

**2. What should be changed locally in order to improve the effectiveness of programmes such as LEADER II?**

■ **Elargir le périmètre et la connaissance du territoire**

Les territoires de projet sont souvent trop petits pour développer des projets ambitieux, il faut atteindre une certaine taille, tout en conservant la cohérence du couple « territoire-projet ». Pour LEADER + le territoire a d'ailleurs été étendu.

Il faut regarder de plus près les spécificités de chaque territoire rural et non les considérer comme ayant tous les mêmes possibilités de développement. La détection et la mise en valeur des ressources locales supposent d'en avoir un bon inventaire et une évaluation qui prenne en compte les nouvelles valeurs que peuvent lui attribuer la société locale et les populations urbaines.

■ **Approfondir la coopération entre acteurs**

Il y a 10 ou 15 ans le développement local était uniquement l'affaire des élus, aujourd'hui cela ne suffit plus, il faut une participation de tous et en tout cas une majorité qui adhère au projet. Tous ces nouveaux acteurs ne doivent pas seulement avoir des idées, mais pouvoir apporter des fonds et avoir une bonne connaissance des contraintes du développement local. Cette coopération doit cependant respecter les prérogatives de chacun selon ses compétences et ses

responsabilités. L'équilibre entre acteurs public et privé dans les instances de décision demeure un point sensible comme le montre les récents débats sur le Conseil de Développement du Pays.

■ **Perpétuer le dispositif d'animation, de coordination et de suivi**

L'assistance technique et de l'animation sont considérées comme décisives pour la réussite de LEADER par tous les acteurs. LEADER en apportant des fonds a précisément permis son développement. Mais pour que les acquis perdurent il faut des moyens de fonctionnement, d'autant que de nouveaux besoins se font jour, par exemple des « animateurs de patrimoine ». En plus de l'accompagnement des porteurs de projets il faut aussi assurer le suivi des programmes. Les zones rurales n'ont pas à elles seules les moyens de pérenniser ces structures.

**3. What should be changed at the level of programme administration (nationally/regionally) and LEADER network in order to improve the effectiveness of programmes such as LEADER II?**

Le partenariat vertical suppose à la fois une dose d'autonomie et une dose d'accompagnement. Nous ne voulons pas « moins d'administration » mais moins de bureaucratie. Monter des dossiers c'est simple, mais les programmes européens sont parfois des « usines à gaz » et découragent les initiatives. Les règles du jeu doivent être fournies au départ et ne pas être modifiées en cours de route. La connaissance des spécificités de LEADER ne doit pas seulement être présente chez les acteurs locaux mais à tous les niveaux de la chaîne du partenariat vertical (y compris les services financiers).

Il faut une continuité dans les services de l'administration de l'Etat et des Régions, ce qui n'est pas le cas en raison des changements de personnes et du manque de capitalisation (moins le cas qu'au niveau local). La culture du travail en partenariat (horizontal ou vertical) ne sera jamais un acquis définitif, c'est une culture qui peut se perdre.

Il y a aussi de grosses difficultés pour mobiliser des financements, surtout pour des activités dans lesquelles les collectivités rurales n'ont pas l'habitude d'investir : la matière grise, le travail en réseau, la coopération avec l'extérieur, ...Hors, pour pouvoir travailler il faut du « carburant ».

« Les procédures comme LEADER nous apportent parfois une bouffée d'oxygène contre une grande débauche d'énergie »

**4. What are the key criteria for a rural development programme to take positive effect on the specific territorial context?**

Pour l'instant la valorisation des ressources locales est le créneau le plus porteur pour développer la méthode LEADER et pour obtenir des impacts de développement. Mais il faut aussi s'intéresser aux relations entre villes et campagnes. Aujourd'hui « la campagne est le lieu où l'on essaie de régler les problèmes des urbains, il faut adapter les lois, qui sont principalement faites pour les urbains ». Par exemple, dans notre territoire, on a pas les moyens d'accompagner les arrivées de nouvelles populations au niveau de l'habitat et des différents services collectifs, ni d'assurer la permanence de l'agriculture.

La mise en œuvre de LEADER sur le territoire va déboucher sur une démarche de Pays dans le cadre de la LOADDT. Nous avons également obtenu l'agrément de notre programme LEADER +.

### **3. Report on national and regional programme evaluations**

#### **3.1 Overview and synthetic description of all evaluations carried out at national and regional level**

**There was no ex ante evaluation in France** for LEADER II, but the decision to implement regional programmes in contrast to the previous national LEADER I programme.

There were 18 Operational Programmes in the 5b area and 2 in Objective 1 (Corsica and Hainaut). No national office was in charge of the overall monitoring of the Initiative. The CNASEA monitored the financial expenses. The National Unit had no clear commission to build a database on the LEADER implementation and results. As it was impossible to impose a single software solution to the regions, each region set up its own monitoring system. Consequently there is a lack of global information on the realisation and results of LEADER II in France, without a common framework of financial, physical or qualitative indicators.

In the context of the **late start** of LEADER II Operational Programmes, the interim evaluation studies were required at a too early stage (1997) for being useful to many regions. Therefore, it has been decided in concordance with the Commission that the **interim evaluation could be carried out as an « evaluative assessment »** (detailed internal execution report), complemented by results of self-evaluations of LAGs. In some regions the mid-term evaluations led to recommendations encouraging the creation of regional networks (Aquitaine/FR) or actions of technical assistance directed towards the groups facing start-up difficulties (Rhône Alpes/FR).

The **ex-post evaluations were carried out comprehensively**, in general making use of the guidelines published by the Commission, and for half of them using the standard questionnaire for LAGs produced by the group of experts of the European Observatory. All have been transmitted to the Commission, without English summaries.

The National Unit and the CNASEA have also been evaluated. Finally, the ex ante evaluation of LEADER+ includes an evaluative synthesis on the LEADER II implementation in France.

At the level of LAGs, the situation is more diverse: half of LAGs assert that they have carried out a self-evaluation process (in fact only a soft monitoring!), but some have commissioned evaluations to external consultants on the basis of an earmarked budget in their own business plans: for example Préalpes Drômoises in Rhône Alpes, Hérault in Languedoc or Nord Haute Vienne in Limousin. The Région Auvergne funded an external evaluation for all LAGs based on a common call for tender and terms of reference.

Rhône-Alpes and other regions tried to develop common indicator grids for all LAGs, but this activity has not been carried out through the whole period due to overcharge and lack of human resources at the local groups' level.

### **3.2 Overall assessment**

The regional ex post evaluations, and some local one, provided a useful tool to the geographical evaluators for a better understanding of the way the Community Initiative was implemented in France and how its operational principles and specificities were actually applied (see recommendations).

The relevance of the evaluations for learning at local level is good and enhanced a local culture of evaluation, but at regional and national levels few evaluation reports were made available through Internet. Some relevant publications were made available for a larger public in Auvergne and in Rhône-Alpes for example, but in general evaluation continues to be considered as an administrative exercise for many actors (not the animators). The concern for evaluation comes very late in the implementation process and it is often impossible to build relevant indicators at the end, without monitoring system.

The lack of a system of monitoring indicators and reporting requirements at national level, have limited the ability of evaluation teams to report in depth on quantitative outcomes from projects, measures and programmes. The classical evaluation tools are not sufficiently relevant for LEADER evaluation. The necessary methodological work cannot be done by the institutions in charge of day-to-day implementation of LEADER, but by an external expert.

### **3.3 Relevant conclusions and recommendations**

In France, the implementation of the LEADER II Community Initiative had an overall positive effect and impact on rural areas involved, and beyond. It has changed mentalities and attitudes of local actors: many "intercommunalités" come from the LEADER experience, and the establishment of the local partnership is understood as a necessity. The programme has also highlighted the role of technical assistance and "matière grise" (grey cells) in rural areas more isolated than urban ones, and the great importance of exchange and networking.

On the one hand the added value established under LEADER I was strengthened under LEADER II in a good institutional context, but some actors think that LEADER II was more bureaucratic, leaving less autonomy to local groups.

■ **Area based approach:**

The size of the area proved in most cases of high relevance, but with the smallest group of 4000 inhabitants and the largest of 130.000, there were large inequalities between LAGs, the little ones missing the critical mass, the largest doing hard in overcoming distances.

Some areas have been created according to rational criteria linked with the development theme, other areas were more incidental coinciding with the 5b zone or with administrative limits (e.g. the department). The political logic prevailed sometimes over the project logic.

There has been no effective selection of the local programmes (but an improvement of the business plans with measure A means).

■ **Bottom up approach**

The bottom-up principle was an innovative approach to local development in many areas. It has involved different types of communities, economic and social interest groups, with the public actors in the dominant role. The mobilization of the local population was not significant everywhere, because of a too institutional approach and the complexity of the application process. But on the whole LEADER has improved the community involvement and built up local capacity for development and contributed to the mainstreaming of the method through the "pays" procedure.

■ **Partnership**

Partnership was an operational principle experienced in other French procedures (Territorial Charter, pays,...). LEADER II LAGs were sometimes not open to a balanced representation of the local society; by tradition the public sector is overrepresented. In many programmes the partnership basis was narrow and mainly composed of public actors. This fact plays a role in the lack of local bottom up process in many groups.

■ **Innovation**

A pragmatic and rather vague approach was adopted by regions and LAGs in applying innovation criteria to actions. Innovation was most frequently interpreted as "not implemented before in the LAG area", which is the weakest concept. The most efficient LAGs tried to adopt a more rigorous approach and to support innovative processes and products in the spirit of the Initiative. The little involvement of private entrepreneurs and bureaucratic financial rules limited the capacity to innovate.

■ **Multi sectoral approach**

This approach is often used by adding up actions from different sectors, to satisfy different interests in the partnership combination. Many LAGs perceived LEADER as an opportunity for additional funding (in France this was called “5b bis”). In fact, in areas where Leader I was implemented before, and in LAGs having chosen a main theme, the multi-sectoral approach succeeded most. In these cases it was easier to build a clear strategy and to ensure the integration of actions of different actors and sectors.

■ **Networking**

Networking was the most innovative practice in LEADER I in the French context. Local areas had no experience in this field. Several LEADER I groups were strongly involved in the previous European network, and they continued to do so with the LEADER II Observatory. The new groups have been less interested because the methodology was quite established and members had less time for networking than they would have needed. The National Unit takes was established later and the LAGs needed closer exchanges in order to solve urgent problems. Regional networks, wherever they existed, were more effective and accessible structures for networking than the National Unit or the EU Observatory.

■ **Transnational cooperation**

Under LEADER II the French DATAR supported trans-national cooperation. Some For a great majority of the groups TNC was not a priority. It consumed much time for modest results in terms of local development. One Région (Rhône-Alpes) decided to invest in this field and created a special technical assistance (Cellule d'appui technique regionale) to support the LAGs. The concerned LAGs spent 15% of their budgets in TNC (compared to a national average of 4%). For the whole country, 35% of the LAGs asked for the 5.000 or 20.000 ECUs funding for the preparatory phases for measure C. Many projects failed to go on, but some LAGs deeply involved in TNC considered TNC as a very positive experience.

■ **Decentralized management and funding**

Decentralized management was effective for all technical tasks and arrangements: LAGs were free to develop their own appropriate partnership structure, to set up their business plans, to recruit staff and to communicate. But the autonomy stopped where the funding procedures started. There was no mechanism of global grant (some regions, e.g. Aquitaine, tried to operate a quasi global grant system in giving partial autonomy to the LAGs). Each structural fund was managed separately. Administrative centralization at the national level in LEADER I had been replaced by an administrative centralization at regional level in LEADER II.

#### **4. General appreciation from the perspective of the geographical evaluator**

The final balance of LEADER II shows very positive aspects, in the territories already experienced from LEADER I as well as in the new territories: self-organisation of local actors, exchanges, leaving behind over-individualistic behavioural routines (the considerable growth of inter-municipal groupings is an indicator for that), learning processes in the local partnerships and integrated strategies, and negotiation with external partners. This programme has also highlighted the essential role of animation and knowledge management, as well as the necessity for a greater professionalisation of development processes, finally it has underlined the importance of exchanges and networks.

Besides these very interesting achievements, LEADER II has shown a very strong diversity of regional programmes and of implementation modes at the level of LAGs. Administrative tasks and the operational management were considered as burdensome. The heterogeneity is plausible, if one takes into account that the same programme has addressed quite experienced local groups as well as newcomers in the same way :

- if the implementation happened in a more structured manner, LEADER II was a powerful factor for experimenting and consolidating the new methodological orientation. The relative importance of immaterial, structuring investments has to be emphasized, such as the organisation of local actors, common strategies of qualification and implementation, and integrated answers to specific challenges and difficulties;
- for the majority of LAGs, LEADER II was a first experience of local partnership, with – understandably – less structured programmes. Among them, some LAGs have chosen to focus on a few strong themes. With the support of committed council members and a very good local animation staff, they advanced quickly, leaving behind traditional communication problems and sectoral logics, achieving innovative strategies and methods of implementation. Other newcomers decided to embark on large spectrum programmes, which enabled them to experiment new working methods and partnership structures and networking practices at local level;
- however, there was a third category of LAGs which has not exploited the potential of the programme, just advancing little on building local development strategies: they could be called « opportunist areas » which used LEADER II as an additional funding source in order to achieve pre-established targets, at times accompanied by a distribution of funds among sub-areas and institutional partners. These LAGs were characterised by a higher rate of material investments (specifically the restoration of built heritage) and of promotion and communication. However, the establishment of links between actors unknown to each other hitherto, and the possibility to learn to know each other's interests in a structured process was an achievement in itself.

The necessity to learning how to manage European funds (for both administrators and LAGs), to organise funding from different sources with their respective modalities, to raise multiple part-funds for the same project, finally the lack of administrative competence at the level of local actors, constituted heavy obstacles for a smooth programme implementation. The « monofund » principle and the introduction of a global grant system in LEADER+ should contribute to a simplification of administrative tasks, but these changes will not solve all the problems observed in LEADER II.

There can be made many general recommendations for the future. Here we restrict ourselves to three only:

- keep a clear focus on the pilot character of the LEADER initiative;
- give more resources and attention to appropriate monitoring and evaluation, notably self-evaluation ;
- transfer the achievements into the mainstream programmes.

### **The operational programmes of Wallonie/Belgique and Luxembourg**

As there were no focus groups, CEA or trans-national cooperation studies, and only one selected LAG in the Q 34 (LU), there was no fieldwork in these regions.

#### **LEADER II context**

- In Wallonie/BE LEADER I was established through only one LAG on the eligible area 5b (128.000 inhabitants) with a beneficiary organisation of five institutional partners. The actions financed were technical support for rural development, rural tourism, local services for small businesses and diversifying agriculture.  
For the LEADER II period, Wallonie was eligible to the Objectives 1 and 5b. Two operational programmes have been implemented for a total of 17,2 MECU with an EU contribution of 7,4 MECU. LEADER II and rural development policies fell under the responsibility of the Wallonian Region, managed by the Directorate General for Agriculture. The Ministry appointed the Wallonian Rural Foundation to become the LEADER interface (coordination between LAGs, assistance for local players and information). The WRF has assisted rural development in Wallonia since a long time and has a good knowledge on European procedures, regional policies for rural development and the specific conditions of Wallonian rural areas. The selection of the 16 local groups was delayed, because the regional programmes was only approved in May 1997 for Objective 5b, and in July 97 for Objective 1, after a long negotiation period with the European Commission and a complete re-writing of the two operational

programmes because of the “*lack of a bottom up approach*”. After several dozens of meetings, applicant local partners drew up their rural innovation programmes with the methodological support of the WRF. After two selection meetings 16 Rural Innovation Programmes were accepted in October 1998 and started their activities at the end of 1998.

- In Luxembourg, there was also a positive LEADER I experience with one LAG. The LEADER II programme started in time (1995). Two LAGs were designated by the national level, but their development strategy was designed at local level. The Ministry of Agriculture, which headed the Monitoring Committee, was responsible for the implementation and for financial decisions. A one-stop office for SME was introduced between LAGs and final beneficiaries for some operations. The programmes were mainly targeted on technical assistance for local actors, and on tourism and heritage for the investments.

### **National and regional programme evaluations**

- In Wallonie/BE both programmes were managed in the same way and the implementation processes were identical. Neither ex ante and nor mid term evaluations have been carried out due to the time loss in the inception phase. There was no ex post evaluation for Wallonia, but a “*Rapport final de la subvention relative à la mission d’interface LEADER II en Wallonie*” from some assessments could be extracted:
  - the territorial approach was different between Objective 5b (municipal or thematic initiatives) and Objective 1 area (larger and more coherent areas around existent or emerging nature parks);
  - the bottom up approach was mainly applied in LAGs having implemented rural programmes before (municipal rural development programmes or nature parks);
  - local partnerships were effective and their composition quite balanced (local authorities, economic sectors, civic associations, environmental NGOs...), but their autonomy was limited by the administrative pressure;
  - the innovative character was ensured through the choice of new themes and activities for the territories (market niches for local products, labels, social actions, IT) but hampered by financial and administrative rules;
  - the multisectoral principle was described as the attempt to create synergies by coordinating environmental, tourism, agricultural and other activities;
  - networking did not benefit from a national coordination unit financed by EU funds, but a network of Wallonian LAGs has been initiated by the interface structure. The lack of time was a hindrance for building up external exchanges and trans-national cooperation was carried out by few LAGs, mainly with border groups;

- the financial modalities were not satisfactory in the local actors' point of view, because the local groups did not have any autonomy. The funding authorities used to close direct contracts with the project promoters.
- In Luxembourg the evaluation activities were more consistent. There was no ex ante evaluation, but a mid term evaluation, and an in-depth ex-post evaluation for two groups. The LAGs also undertook an on-going self-evaluation. The ex post evaluation assessed the successful implementation of the programme and the LEADER method.

### **General appreciation from the perspective of the geographical evaluator**

Local actors had gathered experience in programmes prior to the LEADER Initiative: the communal development plans in LU and municipal rural development programmes in Wallonie/BE. Most of the problems came from the low level of inter-municipal cooperation, from the heterogeneity of some areas and the difficulty to achieve a critical mass in a densely populated context, marked by scattered settlement structures. The experience of the LEADER I group in Luxembourg and the support of the Wallonian Rural Fund has enabled the Community Initiative to get integrated into the existing governance structures more rapidly. More involvement of local actors would have produced better results. The Wallonian final report underlined the lack of information and coordination in the vertical partnership.

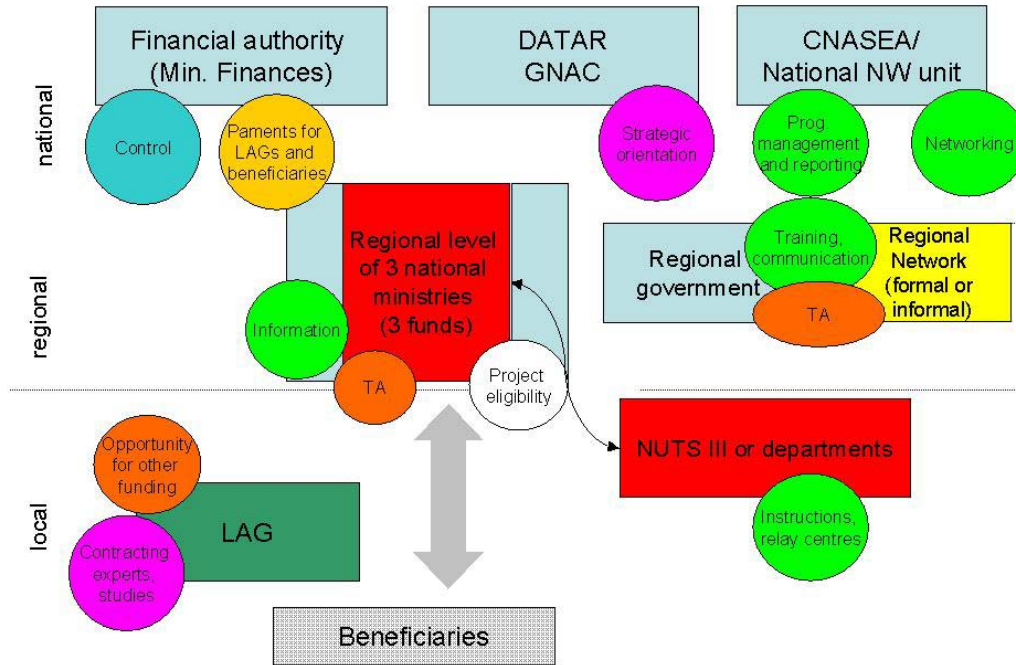
### **Recommendations**

In the three programmes, LEADER was implemented in “residual” rural areas under high urban influence. Two recommendations can be made in this respect :

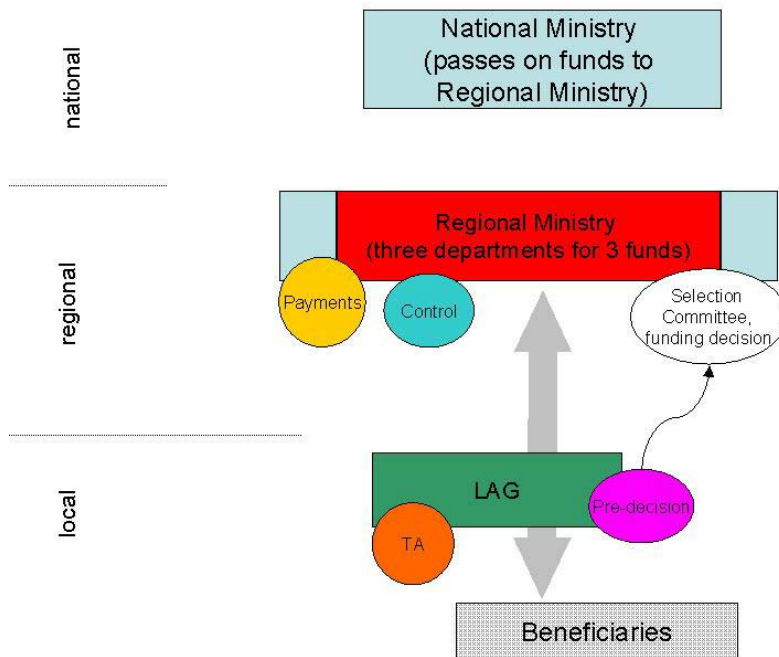
- in these partly peri-urban contexts rural development is more diverse and transversal than everywhere else. Therefore all administrations, not only the Ministry of Agriculture, have to be convinced and involved into the programme, and informed about its specificities;
- rural development in this type of rural areas must pay attention to not become conservationist in the sense of transforming parts of these areas in landscape museums or history worlds. New ways of rural/urban integration should be explored instead.

**Models of implementation**

**France**



**Belgium – Wallonie**



**Luxembourg**

