

***Synthèse des  
Evaluations ex ante des  
Programmes de  
Développement rural  
2007-2013***

***Résumé  
05/12/2008***



***Synthèse des Evaluations ex ante des  
Programmes de Développement rural  
2007-2013***

***Résumé  
05/12/2008***

Equipe de base:

Herta Tödting-Schönhofer (Directrice du projet)

Bernd Schuh (Chef de projet)

Robert Lukesch

Jean-Pierre Vercruysse

Hannes Wimmer

Sebastian Elbe

Paul Soto

metis GmbH (anciennement ÖIR-Managementdienste GmbH)

A-1220 Wien, Donau-City-Straße 6

Tel.: +43 1 997 15 70, Fax: +43 1 997 15 70-66

e-mail: [office@metis-vienna.eu](mailto:office@metis-vienna.eu) | <http://www.metis-vienna.eu>

en collaboration avec

AEIDL – Association Européenne pour l'Information sur le Développement Local

Chaussée Saint-Pierre 260, 1040 Bruxelles, Belgique

Tél.: +32 2 736 49 60, fax: +32 2 736 04 34

e-mail: [aeidl@aeidl.be](mailto:aeidl@aeidl.be) | <http://www.aeidl.be>

Vienne/Bruxelles, 28 août 2008

## RESUME

---

### Contexte

Cette synthèse des 94 évaluations ex ante des programmes de développement rural a été effectuée par une équipe d'experts de base, appuyée par des experts géographiques, entre janvier et décembre 2008.

Point de départ de l'évaluation en continu de la programmation 2007–2013, cette synthèse a pour **objectif général** de présenter un état des lieux des programmes de développement rural pour l'ensemble de l'Union européenne. Ses **objectifs spécifiques** sont de fournir des séries de données, d'identifier les tendances européennes et d'examiner dans quelle mesure les besoins des zones rurales des Etats membres sont convenablement pris en compte dans les mesures de développement rural.

Cette synthèse s'articule autour de six thèmes d'évaluation qui reflètent principalement la structure et le contenu des rapports d'évaluation individuels. Les résultats liés à ces thèmes sont avant tout basés sur un examen approfondi des documents de programmation disponibles (rapports d'évaluation ex ante, programmes de développement rural nationaux/régionaux, plans stratégiques nationaux, rapports d'évaluation stratégique environnementale. S'ajoute un septième thème d'évaluation qui concerne la préparation et la mise en œuvre future du dispositif d'évaluation en continu des Etats membres. Le contenu de ce thème provient d'informations de première main, spécialement collectées pour les fins de cette méta-évaluation.

En ce qui concerne notre **approche méthodologique**, elle repose sur un ensemble d'outils choisis pour traiter les informations pertinentes tirées de différentes sources. Afin d'assurer une cohérence dans l'analyse des différents documents, des lignes directrices ont été transmises aux experts géographiques et un glossaire des principaux termes utilisés a été réalisé. Un inventaire approfondi de la littérature spécialisée a complété l'examen des documents de programmation et le jugement des experts a débouché sur la rédaction des conclusions.

Afin de réduire la complexité inhérente à la démarche, les 94 zones de programmation ont été classées en 10 catégories de territoires. Cette **analyse catégorielle** conjugue 18 paramètres tirés d'indicateurs pertinents, de façon à obtenir les groupes les plus homogènes possibles à partir des besoins de leurs zones de programmation tels que décrits dans les indicateurs de base. Malgré les limitations méthodologiques intrinsèques à cette approche (par exemple en matière de disponibilité des données, de prise en compte des zones des programmes nationaux, etc.), ce classement en catégories de territoires s'est avéré utile pour synthétiser les

résultats liés notamment aux thèmes 1 et 3, et dans une certaine mesure au thème 2 (pour une présentation détaillée, voir les chapitres correspondants).

## Résultats

En ce qui concerne les **méthodes d'évaluation ex ante**, celles-ci ont en général été effectuées de manière accompagnée, selon un processus interactif et itératif entre les évaluateurs et les responsables de la programmation. Cette démarche coordonnée intensive a débouché sur une amélioration de la qualité des programmes. Les recommandations formulées par les évaluateurs semblent avoir été prises en compte dans l'élaboration des programmes même si l'absence d'informations fournies sur cet aspect de la démarche ne permet pas toujours de vérifier si c'est bien le cas. On a constaté un manque d'implication des acteurs mais un éventail intéressant d'outils a été utilisé pour assurer la nature itérative de la démarche.

Les enseignements tirés du **thème 1 (analyse SWOT<sup>1</sup> et évaluation des besoins)** montrent que les Etats membres ont consacré beaucoup d'efforts à élaborer leur stratégie en s'appuyant sur une évaluation approfondie des besoins de leurs zones de programmation. Notre analyse a permis de classer les besoins identifiés dans ces zones et de les décliner en fonction des différentes catégories de territoires. Les principaux besoins identifiés vont de l'adaptation structurelle et de la modernisation des zones rurales (déficit de productivité, fragmentation, capital...) à la perte de biodiversité et au manque de spécialisation, de diversification, de déconcentration et de qualité du secteur agricole.

Au-delà de ce jugement globalement positif, un certain nombre de points à améliorer sont constatés. Nous avons souvent observé que les besoins, forces motrices et causes de disparités identifiés ne jouent pas le rôle préminent auquel on s'attendrait qu'elles jouent dans l'élaboration des stratégies. Ceci est dû principalement à la difficulté de traduire les besoins identifiés en une hiérarchisation appropriée des disparités à traiter, celles-ci n'étant généralement pas suffisamment analysées. Avec pour résultat que l'analyse SWOT et l'identification des besoins, des forces motrices et des causes de disparités qui en découle sont souvent effectuées en fonction des trois axes du second pilier plutôt qu'en tant que dimensions économiques, sociales et environnementales, ce qui peut limiter l'élaboration d'une stratégie basée sur les besoins. Nous avons également perçu un manque de compréhension commune en ce qui concerne les termes "besoins", "forces motrices" et "causes de disparités": ils sont souvent présentés de façon négative ou normative alors qu'ils peuvent tout aussi bien faire référence à des opportunités positives. Nous pensons qu'il est possible de remédier à cela, notamment dans le cadre des activités du Réseau européen d'évaluation.

---

<sup>1</sup> Analyse SWOT (Strengths/Weaknesses/Opportunities/Threats): analyse des forces/faiblesses/opportunités /menaces.

En ce qui concerne le **thème 2 (objectifs des politiques)**, nous avons constaté que les programmes tendent à reproduire de façon indifférenciée les objectifs de la politique de développement rural tels que définis dans le Règlement du Conseil 1698/2005: l'affinement et l'adaptation de ces objectifs aux différents contextes nationaux ou régionaux semblent n'avoir été effectués que de façon limitée. De plus, les objectifs identifiés ne sont généralement pas convertis en objectifs ciblés quantifiables et leur relation avec les résultats de l'analyse SWOT est généralement faible. Nous avons toutefois repéré des exemples d'objectifs de programme convenablement définis.

La nouvelle approche de la programmation prévoit l'élaboration par les Etats membres de stratégies fixées au niveau national dans le cadre de plans stratégiques nationaux. Ces stratégies se révèlent très structurantes pour les programmes de développement rural parce qu'elles sont préparées avant ceux-ci, à un moment où l'évaluation ex ante n'a pas encore commencé (même si les plans stratégiques nationaux peuvent être révisés une fois les évaluations ex ante effectuées). A nos yeux, ceci limite fortement le rôle et l'utilité de l'évaluation ex ante dans l'élaboration des programmes.

Dans une grande majorité des programmes, la logique d'intervention (objectifs généraux – objectifs spécifiques – objectifs opérationnels – résultats attendus) est présentée, mais pas toujours de façon structurée. Dans de nombreux cas, nous avons constaté une difficulté de faire correctement le lien avec les différents niveaux d'objectifs (opérationnels, spécifiques ou globaux). Nous pensons que la "culture de programmation" pourrait être améliorée grâce à une formation appropriée.

Dans une majorité de programmes, l'évaluation ex ante considère qu'il existe une grande cohérence entre les objectifs du programme et ceux du plan stratégique national, alors que la répartition du financement entre les différents axes ne semble pas refléter la stratégie nationale.

Les indicateurs européens de base et d'impact sont appliqués aux programmes de façon plus ou moins complète et plus ou moins homogène: de nombreux programmes ont omis de quantifier certains indicateurs (ou sous-catégories); dans de nombreux cas, ce sont des données qualitatives qui ont été fournies; certains indicateurs ont été quantifiés mais sans tenir compte du mode de mesure communément adopté dans l'UE.

En ce qui concerne le **thème 3 (mesures)**, les évaluations ex ante fournissent de nombreuses informations pertinentes sur les leçons tirées des périodes de programmation précédentes. A cet égard, les préoccupations les plus récurrentes concernent la façon d'améliorer la cohérence et la complémentarité entre les différentes politiques et interventions, de fixer des priorités stratégiques claires et de pouvoir mobiliser des fonds pour chacune d'elles, d'augmenter la flexibilité du financement grâce à la simplification et à la réduction des coûts de transaction, de renforcer les stratégies ascendantes et d'améliorer les dispositifs de suivi et d'évaluation des

programmes. La manière dont ces leçons ont été prises en compte dans les programmes actuels est moins fréquemment décrite, alors que peu de détails sont fournis sur les enseignements qui n'ont pas été pris en considération.

En ce qui a trait aux principales mesures mises en œuvre pour atteindre les objectifs du programme, l'analyse montre que les mesures de l'**Axe 2** sont celles qui mobilisent la plus forte proportion de fonds publics. A ce titre, les mesures agro-environnementales sont les plus utilisées, un programme (Angleterre) leur consacrant même plus de 66% de ses fonds publics. Dans l'**Axe 1** les principales mesures comprennent la mesure 121 (modernisation des exploitations agricoles), la mesure 123 (valeur ajoutée des produits agricoles et sylvicoles) et la mesure 125 (amélioration des infrastructures liées au développement et à l'adaptation de l'agriculture et de la sylviculture). Dans l'**Axe 3**, la mesure 321 (services de base pour l'économie et la population rurale) atteint le score le plus élevé, suivi par la mesure 322 (rénovation et développement des villages). Dans l'**Axe 4**, la mesure 413 (qualité de vie/diversification) mobilise jusqu'à 29% du financement public total dans un même programme (Irlande du Nord).

Environ la moitié des évaluations ex ante déclarent que la répartition des mesures correspond aux besoins identifiés et aux objectifs fixés mais sans le démontrer (par exemple dans les matrices et tableaux comparant les objectifs et budget par mesures). Dans d'autres cas, on perçoit un déséquilibre découlant d'un choix stratégique (accent sur l'agriculture, sur l'environnement, sur la diversification) qui ne paraît pas toujours justifié en termes de besoins identifiés. Dans une minorité de cas, la question n'est même pas abordée. Dans plusieurs cas, les évaluateurs ex ante soulignent que toutes les interventions dans un territoire donné (tous fonds confondus) devraient être prises en compte mais ces remarques ne sont pas suivies d'analyses concrètes.

En ce qui concerne le **thème 4 (impacts)**, les impacts économiques, sociaux et environnementaux des programmes sont généralement perçus par les évaluateurs ex ante comme positifs et cohérents par rapport aux problèmes de développement rural identifiés dans les régions concernées. Les effets positifs combinés des différentes mesures sur les enjeux pertinents (ex: la biodiversité ou le capital social des zones rurales) sont fréquemment signalés.

On perçoit souvent des difficultés dans la quantification des résultats visés pour les sept indicateurs d'impact, ces derniers étant évalués de façon qualitative. En particulier, la compilation ascendante des effets des mesures en termes d'impacts au niveau du programme s'avère difficile, tout comme l'estimation des effets combinés des mesures des différents axes sur un paramètre donné (ex: les effets de mesures de différents axes sur la biodiversité). De plus, les différentes méthodologies suivies pour la quantification des indicateurs (lorsque cela a été fait) rend difficile leur agrégation au niveau européen. A cet égard, nous suggérons d'explorer, dans le cadre de la mise au point du Manuel relatif au Cadre commun de suivi et

d'évaluation (CCSE), des pistes pouvant favoriser des méthodes qualitatives communes pour l'évaluation des impacts.

De façon générale, les impacts inattendus qui ont été identifiés sont considérés comme non pertinents, bien que des préoccupations générales soient exprimées quant à de possibles effets conflictuels pour les mesures des Axes 1 et 2.

Pour le **thème 5 (valeur ajoutée communautaire)** nous avons constaté que les principes de subsidiarité et de proportionnalité sont généralement soigneusement pris en compte, en particulier dans les Etats membres qui mettent en œuvre des programmes régionaux. Toutefois, dans certains cas, le manque de détails opérationnels fait qu'il est difficile de comprendre comment on envisage d'appliquer ces deux concepts dans la pratique.

En général, on considère que le concept de complémentarité consiste à éviter les chevauchements entre les différents fonds. Moins fréquente est la recherche de synergies entre les différentes interventions (même si des bonnes pratiques dans ce domaine ont été identifiées, en particulier dans les "petits" Etats membres).

Les objectifs environnementaux et de développement durable de la stratégie de Göteborg sont nettement pris en compte et bien ciblés par les programmes de développement rural, alors que ceux de Lisbonne sont visés surtout dans les mesures de l'Axe 1. La cohérence avec ces grands objectifs de l'Union européenne semble être globalement bien maîtrisée, même si dans certains cas la cohérence affichée ne soit pas démontrée.

On note qu'une plus grande responsabilisation des partenariats de type LEADER et d'autres organismes déconcentrés/décentralisés est perçue comme un moyen d'améliorer la subsidiarité. D'intenses consultations interservices, des structures de pilotage adéquates, des flux d'information standardisés et le renforcement des instances de mise en œuvre locales (les GAL par exemple) constituent, selon nous, autant de dispositifs pertinents pour augmenter la cohérence interne et externe des programmes de développement rural.

En ce qui concerne le **thème 6 (suivi et évaluation)**, nous en sommes arrivés à la conclusion que les dispositifs de suivi et d'évaluation mis en place et, plus encore, les dispositifs proposés pour la collecte, le stockage et le traitement des données de suivi sont présentés et considérés par les évaluateurs ex ante comme étant limités. En concevant ces dispositifs, on se contente généralement de se conformer aux exigences du cadre communautaire de suivi et d'évaluation des programmes de développement rural. Nous pensons que cela est essentiellement dû au stade encore peu avancé de ces dispositifs au moment de l'évaluation ex ante. C'est un facteur dont il faudra tenir compte lors des prochaines périodes de programmation pour fixer l'échéancier des évaluations ex ante.

On trouve des exemples d'approches plus innovantes lorsque ces dispositifs sont conçus pour valoriser les synergies avec les systèmes d'information régionaux existants ou pour répondre efficacement aux exigences de suivi des différents fonds et/ou des différents niveaux d'intervention (nationaux, régionaux, etc.).

Les indicateurs de suivi sont généralement choisis en fonction des prescriptions du Manuel relatif au CCSE, bien que tous les programmes ne les aient pas quantifiés de façon exhaustive. Leur inclusion dans des tableaux structurés, annexés aux programmes et/ou aux rapports d'évaluation ex ante, rendrait leur analyse et compilation plus faciles. Des difficultés ont été rencontrées dans le choix des indicateurs spécifiques au programme, en particulier pour l'Axe 2.

Les informations nécessaires au traitement du **thème 7 (dispositif d'évaluation en continu)** ont été recueillies au moyen de questionnaires et d'entretiens avec les évaluateurs, les autorités de gestion et les membres des comités de suivi dans les Etats membres. Il en ressort que l'évaluation en continu est généralement perçue comme un instrument utile pour améliorer la qualité de l'évaluation des programmes et que des efforts substantiels ont été consentis pour la mettre en œuvre.

Lorsqu'elles font référence à leurs besoins futurs pour mettre en œuvre l'évaluation en continu, les personnes interrogées mentionnent le plus souvent des points qui touchent l'appui méthodologique, en particulier l'élaboration de lignes directrices pour traiter des éléments spécifiques du dispositif d'évaluation en continu (ex: la quantification des indicateurs des mesures des Axes 2 et 3, la quantification des impacts, etc.). Un appui concernant la collecte et la mise à disposition des données est également souhaité, mais sans que soient spécifiés des besoins concrets.

Plus généralement, les intervenants ont souligné l'importance d'être constant quant aux procédures de suivi et d'évaluation requises d'une période de programmation à l'autre, et de veiller à l'harmonisation nécessaire entre les différents mécanismes de financement. Une simplification des procédures est souvent réclamée par les autorités de gestion qui s'occupent de programmes à petit budget.

Ce qu'on attend du Réseau européen d'évaluation correspond le plus souvent aux activités qu'il a lui-même prévues: amélioration des compétences et mise en réseau, appui méthodologique, diffusion d'informations, mise en place d'une plateforme de communication européenne, échanges de bonnes pratiques.

Les réactions reçues – le plus souvent de nature générale – nous amènent à conclure que les avantages de l'évaluation en continu comme outil de gestion des programmes de développement rural ne sont pas encore tout à fait compris. A cet égard, davantage d'efforts de

communication sont envisagés, notamment dans le cadre des activités prévues par le Réseau européen d'évaluation.

### **Conclusions générales**

De façon générale, la **nouvelle "approche par objectifs"** de la programmation semble avoir été adoptée par les Etats membres, même si elle n'est pas encore complètement intégrée par tous les Etats membres ni par tous les évaluateurs. Malgré ce progrès, des améliorations sont nécessaires en ce qui concerne la suite logique SWOT – Justification – Objectifs – Mesures et la façon de définir les objectifs.

Pour répondre à la grande question qui sous-tend cette synthèse – jauger le degré de corrélation entre les mesures adoptées par les programmes de développement rural et les besoins identifiés dans les zones rurales européennes – nous constatons que des efforts substantiels ont été consentis dans les Etats membres pour identifier les besoins et que ces besoins ont été soigneusement pris en compte dans la phase de programmation. Cependant, à cause principalement des manques observés dans la quantification des indicateurs et des résultats ciblés, nous ne pouvons pas clairement estimer jusqu'à quel point les mesures contenues dans les programmes représentent le *meilleur* choix pour répondre aux besoins des zones rurales européennes. En nous basant surtout sur des informations qualitatives et des jugements d'experts, nous pensons qu'il y a encore place pour des améliorations, notamment en ce qui a trait à la définition claire de priorités d'action et à la traduction (pertinente) de celles-ci dans des mesures concrètes. L'évaluation à mi-parcours de 2010 sera l'occasion d'approfondir l'analyse de ces questions.