

## ATELIER DU RIA SUD-EST – AVRIL 2007 DOCUMENT DE SYNTHÈSE

# PARTENARIATS LOCAUX « PUBLIC/PRIVE » ET MOBILISATION DES ACTEURS

### INTRODUCTION

Ce document de synthèse vise à restituer les éléments essentiels qui ont été échangés ou construits dans le cadre des différentes séances de l'atelier interrégional sur le thème des «Partenariat locaux public/privé et mobilisation des acteurs ».

Cet atelier s'est réuni à quatre reprises et a mobilisé des animateurs des Groupes d'Action Locale Leader+ mais également des élus ou des acteurs privés impliqués dans les Comités de Programmation.

Ce document aborde essentiellement deux domaines : celui de la mise en œuvre du partenariat en tant que tel dans le cadre de l'expérience Leader+ et celui de l'évaluation du fonctionnement du partenariat.

### SOMMAIRE

1. MISE EN ŒUVRE DU PARTENARIAT A LA LUMIERE DE L'EXPERIENCE LEADER +, QUELS OUTILS, QUELLES METHODES, QUELLES PRATIQUES ?
  - 1.1 PREALABLE
  - 1.2 IDENTIFICATION DES PARTENAIRES PRIVES ET CONSTITUTION DU COMITE DE PROGRAMMATION
  - 1.3 ANIMATION DU COMITE DE PROGRAMMATION
  - 1.4 ACCOMPAGNEMENT DES MEMBRES DU COMITE DE PROGRAMMATION
  - 1.5 INFORMATION ET COMMUNICATION
  - 1.6 ARTICULATION AVEC LES AUTRES INSTANCES ET LES TRANSFERTS
  - 1.7 AUTRES ELEMENTS DE REFLEXION
  
2. EVALUATION DU PARTENARIAT
  - 2.1 POURQUOI EVALUER ?
  - 2.2 QUE VEUT-ON EVALUER ?
  - 2.3 COMMENT EVALUER ?

Le partenariat public/privé est certainement l'une des spécificités du programme LEADER+ : chaque GAL doit avoir un Comité de Programmation, instance qui décide de l'attribution des fonds européens et qui est composée au minimum de 50% de membres privés. Ces membres privés peuvent être des représentants d'associations, des chefs d'entreprises ou des représentants de groupements ou de fédérations, etc... mais aussi de «simples habitants».

L'Union Européenne, à travers cette obligation, a donc permis de mettre en œuvre de vraies pratiques de «gestion partenariale» de financements publics.

Ces pratiques sont aujourd'hui reconnues et leur intérêt est affirmé à l'échelle européenne, comme en témoigne l'avis du Comité des Régions du 6 décembre 2006 sur "*le rôle des communes rurales dans la mise en valeur des territoires européens*" : "*(le Comité des Régions) estime en outre utile de poursuivre sur la voie ouverte par le programme LEADER qui a permis l'établissement d'une coopération entre les acteurs publics et privés autour du développement local en milieu rural*".

La dimension du programme (140 GAL au niveau national) et sa mise en œuvre depuis maintenant plus de 5 ans permettent en effet de prendre un peu de recul et d'engager une observation de la mise en œuvre des partenariats dans LEADER.

Cette observation présente d'autant plus d'intérêt, qu'aujourd'hui, hormis le "cas" LEADER, le modèle dominant dans les partenariats locaux « public/privé » repose plutôt sur une notion de consultation, à l'image par exemple des Conseils Economiques et Sociaux Régionaux ou des Conseils de Développement mis en place dans le sillage des Pays de la loi Voynet et non sur une fonction décisionnelle.

Le partenariat dans LEADER + ne doit pas non plus être confondu avec un partenariat public/privé tel que défini en particulier dans l'ordonnance du 17 juin 2004 et qui renvoie à la gestion de services ou d'équipements publics par le privé dans le cadre de délégation de service public ou de contrats de partenariat.

*« Le partenariat public/privé est aujourd'hui un outil essentiel de développement local. Il s'est imposé comme un moyen de financer, de développer, de gérer les grandes infrastructures et les services publics. »*

*De façon plus précise, Gérard MARCOU définit le partenariat public/privé comme «une stratégie tendant à l'exécution d'une mission :*

- § *incombant à la puissance publique et définie par elle, telle que la construction et l'exploitation d'un ouvrage public, la maîtrise totale ou partielle d'un aménagement, la gestion d'un service public ;*
- § *par une entreprise privée investie de cette mission par la puissance publique, mais qui l'assure sous sa propre responsabilité économique et financière ; ou alternativement, une opération conjointe associant capitaux publics et capitaux privés dans des conditions telles que les seconds concourent à la réalisation des objectifs poursuivis par la puissance publique ;*
- § *dans le cadre de relations stables et durables entre les partenaires ;*
- § *et, dans l'un et l'autre cas, dans des conditions qui aboutissent à une mutualisation des risques entre la puissance publique et ses partenaires privés. »<sup>1</sup>*

On le voit clairement, le partenariat public/privé ainsi défini et mis en œuvre dans le cadre des GAL et des Comités de Programmation LEADER + ne va pas jusqu'à cette définition et pourrait être plus justement qualifié de «partenariat local» ou de «partenariat territorial».

<sup>1</sup> Le partenariat public/privé, instrument de développement territorial, les dossiers de l'observatoire, ETD, mars 2003.

L'atelier « partenariats locaux et mobilisation des acteurs » institué dans le cadre du RIA LEADER + SUD-EST, a ainsi cherché, par l'engagement d'une réflexion commune fondée sur l'échange d'expériences et de pratiques, à identifier les questionnements et à poser les bases d'une analyse concrète du partenariat dans le cadre du programme LEADER +.

Ce document est construit à partir des échanges, réflexions et analyses issues de cet atelier auquel ont participé des représentants de 11 GAL.

Il ne s'agit pas ici d'ériger le partenariat public/privé dans la mise en œuvre d'un projet territorial comme modèle paré de toutes les vertus. Cela ne serait probablement pas pertinent et le travail conduit dans le cadre du Réseau Interrégional d'Animation LEADER+ Sud-Est n'avait pas pour ambition d'en faire la démonstration.

Ce document ne prétend pas non plus établir des préconisations ou proposer un guide méthodologique de plus.

En revanche, il s'agit de porter à connaissance, soumettre à l'analyse et la critique du lecteur, les pratiques mises en place, les limites identifiées, les voies de progrès possibles, les apports constatés, afin de susciter réflexions et idées et de contribuer à nourrir l'action future.

Ce document est organisé en deux parties : la première repose sur les expériences des GAL et l'analyse des pratiques, la seconde propose un cheminement évaluatif adapté à la question du partenariat.

*Note : malgré les remarques émises plus haut sur les différents concepts auxquels renvoie cette notion, nous continuerons de parler de partenariat « public privé » dans les analyses qui suivent pour qualifier les partenariats mis en œuvre dans le cadre des GAL.*

## 1<sup>ERE</sup> PARTIE

### MISE EN ŒUVRE DU PARTENARIAT A LA LUMIERE DE L'EXPERIENCE LEADER +, QUELS OUTILS, QUELLES METHODES, QUELLES PRATIQUES ?

Au-delà de son caractère obligatoire pour les GAL, il importe avant tout de se poser la question primordiale de la valeur ajoutée du partenariat pour le territoire, seul argument susceptible de justifier sa mise en place. L'instauration du partenariat, son animation, constituent ensuite des enjeux essentiels, d'autant plus qu'il s'agit, dans la plupart des cas, d'une démarche nouvelle.

Cette première partie vise ainsi à :

- § identifier et décrire ce que le partenariat public/privé dans les Comités de Programmation a pu apporter comme valeur ajoutée ;
- § préciser les questions concrètes que pose l'animation d'un GAL et d'un Comité de Programmation face aux enjeux spécifiques du partenariat public/privé au niveau local ;
- § repérer les pratiques ou expériences intéressantes mises en œuvre par les GAL du Sud-Est ainsi que les voies de progrès possibles.

---

#### 1.1 PREALABLE - LA VALEUR AJOUTEE DU PARTENARIAT PUBLIC/PRIVE

La valeur ajoutée du partenariat dans les GAL et les Comités de Programmation apparaît importante et se traduit par des réalités fortes qui constituent autant d'arguments pour sa pérennisation.

L'expérience des GAL du Sud-Est démontre ainsi que le partenariat :

- § permet aux partenaires et acteurs privés de se rendre compte de la gestion et de l'utilisation des fonds publics, de leur complexité et des responsabilités des élus locaux.
- § permet aux élus de mieux prendre en compte les avis des privés et d'être davantage en phase avec les réalités économiques, sociales ou environnementales de leur territoire dans une approche dépassant leurs perceptions « naturelles », souvent plus communales que territoriales.
- § donne une nouvelle légitimité aux élus, renforce leur crédibilité en donnant une lisibilité nouvelle à leur action.
- § démontre que les privés ne sont pas uniquement motivés par le bénéfice individuel ou sectoriel qu'ils pourraient en retirer, mais sont capables de s'impliquer dans un intérêt collectif.
- § favorise l'interconnaissance, le développement de partenariats, les mises en réseaux durables à la fois entre acteurs privés pour qui c'est une occasion de se rencontrer mais également entre privés et élus locaux.
- § permet d'aller plus loin dans la discussion et l'analyse des projets qui sont financés : la confrontation et le croisement des points de vue amène à des discussions approfondies et des prises de décision réfléchies.
- § évite, ou en tout cas limite, les risques du clientélisme dans la gestion des financements publics.

Les expériences des GAL, les questionnements que celles-ci génèrent, et les pratiques et réponses apportées, ont été regroupés autour de cinq thèmes, si étroitement liés les uns aux autres que leur distinction peut parfois apparaître comme artificielle. Cette distinction est néanmoins nécessaire pour permettre une analyse structurée.

1. Identification des partenaires privés et la constitution du GAL et du Comité de Programmation, puis la mobilisation de leurs membres.
2. Animation du Comité de Programmation.
3. Accompagnement des membres.
4. Information et la communication.
5. Articulation avec les autres procédures et les transferts de méthodes et de pratiques.

---

## 1.2 IDENTIFICATION DES PARTENAIRES PRIVÉS ET CONSTITUTION DU COMITE DE PROGRAMMATION

Les GAL ont été constitués à partir de plusieurs types de démarches :

- § certains sont le prolongement direct des GAL LEADER II, dont les membres ont été sollicités pour LEADER +.
- § d'autres territoires ont organisé un appel à candidature ciblé en fonction du thème fédérateur, de la thématique du programme, et de sa déclinaison sur le territoire.
- § d'autres encore, ont mis en place une démarche importante d'animation permettant de structurer un territoire et de fédérer les acteurs locaux autour de la dynamique LEADER+.

L'expérience du GAL Vallées du Mercantour pour la constitution de son Comité de Programmation.

En repartant de l'expérience de Leader II, un petit groupe de techniciens des structures bien implantées dans les vallées a été constitué (relais valléens et relais thématiques). Chacun a proposé une liste d'acteurs privés potentiels. A partir de là, des listes thématiques de personnes ont été élaborées et soumises au vote lors de l'assemblée générale de l'association. Il a fallu environ un an et demi de travail entre le lancement de la démarche et l'assemblée générale.

Aujourd'hui les relais valléens continuent à jouer un rôle d'information et de mobilisation important. Ces relais valléens sont essentiellement les représentants des territoires organisés qui constituent le GAL (Pays et communautés de communes).

Or, la constitution du Comité de Programmation est, en amont, un enjeu majeur. En effet, si nombre d'entre eux fonctionnent globalement bien et génèrent des effets positifs sur le territoire et son organisation, un certain nombre de difficultés, souvent récurrentes d'un GAL à l'autre, entravent cependant leur fonctionnement :

- § le turn-over des membres, lié en particulier aux changements de personnes au sein des associations, ou à la démobilisation de certains.
- § les baisses de fréquentation, qui touchent de façon générale plus les membres publics que les acteurs privés, ("l'usure" des membres).

Ces difficultés sont liées en particulier, et selon les cas, à :

- § la taille du territoire, qui se traduit par deux contraintes fortes : les distances et donc le temps de déplacement pour se rendre au Comité de Programmation (parfois près de deux heures comme c'est souvent le cas pour le GAL Monts et Montagne d'Ardèche) et la difficulté à se positionner sur des projets parfois éloignés de 100 kilomètres du lieu d'implantation des membres. **Existe-t-il une taille critique permettant d'optimiser le partenariat ?**
- § la disponibilité des membres du Comité de Programmation, liée en particulier pour les membres privés, à leur activité professionnelle et associative.
- § une motivation parfois liée aux subventions mobilisables, puis un "désintéressement" lorsqu'il n'existe plus de perspectives financières pour l'organisme que l'on représente.

En outre, les personnes sollicitées pour le Comité de Programmation sont généralement des acteurs déjà bien repérés et actifs sur le territoire, ce qui, dans la perspective de LEADER +, programme opérationnel de développement rural, est sans doute essentiel mais renvoie à deux questions :

- § le renouvellement (risque de retrouver toujours les mêmes personnes dans toutes les instances),
- § la représentativité. Cette question de la représentativité des membres est centrale et la réponse ne peut être unique: **faut-il rechercher une représentativité territoriale, sectorielle, thématique ? sur quelle base évaluer cette représentativité ? quelle est sa légitimité ? faut-il alors exclure des personnes ressources indépendantes et se priver de leur apport ?**

Certains GAL n'associent que des acteurs privés qui représentent des réseaux ou des groupes d'acteurs (GAL Monts du lyonnais), d'autres font appel à des personnes ressources diverses. Par ailleurs les consulaires sont souvent associés car ce sont des corps constitués représentants « légaux » des secteurs d'activités. Cependant leurs représentants ne sont pas toujours issus du territoire et ne connaissent pas ses enjeux.

### Le Comité de Programmation du GAL Les Chambaran : un président privé

Le GAL Les Chambaran est l'un des rares GAL du Sud-Est à avoir un président privé (ils ne sont que 2 sur 25 dans ce cas). Les autres GAL ont des présidents qui sont élus locaux (essentiellement présidents ou vice-président de communauté de communes ou de parcs naturels régionaux, maires ou conseillers généraux dans quelques cas).

Dans le cas des Chambaran, le GAL est porté par une association et a été présidé par un élu dans un premier temps. Celui-ci a souhaité passer la main à mi-parcours et c'est un privé, représentant du monde agricole, qui s'est proposé. Avec le recul, cette présidence privée a eu deux effets très positifs. Le président s'est montré très disponible, chose qui est moins facile pour des élus qui sont souvent sur-mobilisés car impliqués dans différentes instances ou collectivités. Cela se traduit par un meilleur suivi des dossiers ou des travaux d'évaluation. Par ailleurs, un président privé est capable d'une neutralité plus importante dans les décisions et leur impact territorial. En effet un élu, représentant souvent une communauté de communes, n'est pas toujours à l'aise sur ce type de question.

Cependant, demain, avec un futur LEADER géré en dépense publique, se pose véritablement la question de l'implication des privés et de leur volonté à être président d'un Comité de Programmation. Un enjeu fort sera celui du lien plus étroit entre les acteurs privés des Comités de Programmation avec les Conseils Locaux de Développement, dans un souci d'articulation des dispositifs et afin de leur donner un rôle accru.

### Le Comité de Programmation doit-il être un groupe d'experts ?

Le Comité de Programmation doit-il être un groupe "d'experts" ou, au contraire, un groupe de non spécialistes ? Cette question pose un véritable débat lié :

- § d'une part à la représentativité voulue (quelle est-elle ? celle du territoire, de la thématique ?)

Constituer le Comité de Programmation sur la base de la seule thématique retenue pour le programme : "*c'est dommage car on sectorise*". En outre, qu'entend-on par "privé" ? Un chef d'entreprise par exemple est-il porteur d'une représentativité allant au-delà de son activité propre ?

- § d'autre part à la pertinence des décisions prises par le Comité de Programmation ("*pour décider il faut des connaissances*")

La fonction de l'animation et des techniciens (et le rôle du comité technique) apparaît là encore centrale pour permettre à des non spécialistes de s'approprier les projets, et, en amont, les finalités de LEADER +.

Cette question renvoie à un débat de fond sur la nature et les objectifs du partenariat public/privé dans LEADER + et la fonction décisionnelle dévolue au Comité de Programmation. Le niveau de connaissance du sujet par les membres du Comité de Programmation situerait ainsi les limites de la démocratie participative. Un animateur résume ainsi cette difficulté : "*si on travaille avec des gens qui ne connaissent rien, c'est le bazar, si on travail avec des « experts » il n'y a plus de débat*".

## La mobilisation des acteurs

Tous les GAL doivent faire face à une baisse tendancielle de la fréquentation des réunions. L'ampleur de cette baisse est variable et touche de manière plus marquée les partenaires publics, les privés apparaissant globalement plus mobilisés sur le long terme.

Face à cette baisse de fréquentation et à la nécessité de respecter le double quorum, les GAL s'organisent pour favoriser la présence des membres du Comité de Programmation aux réunions :

- § relances téléphoniques systématiques (allant parfois jusqu'à trois appels échelonnés) avant chaque réunion de Comité de Programmation,
- § "démission d'office" et remplacement d'un membre après trois absences,
- § envoi systématique des comptes-rendus et des invitations aux suppléants,
- § recours à la consultation écrite (une fois par an pour le GAL Calades et Senteurs par exemple « *l'écrit permet de libérer la parole de ceux qui ne s'expriment pas oralement* »),
- § dans certains cas, qui restent exceptionnels, vote à bulletin secret garantissant l'expression de chacun en toute indépendance (mais ce système, adopté par un très faible nombre de GAL, renvoie à d'autres questions, de transparence, de liberté d'expression, etc.),
- § organisation de réunions décentralisées (Comité de Programmation qui « tournent » dans le territoire) afin que ce ne soient pas toujours les mêmes acteurs qui se déplacent, ce qui permet également de découvrir le territoire,
- § réorganisation du Comité de Programmation et réduction du nombre de ses membres (le GAL Monts et Montagne d'Ardèche est ainsi passé de 34 membres en 2002 à 24 en 2004).



### à retenir...

- ] intérêt de mettre en œuvre **le partenariat dès la phase d'élaboration** du programme, comme ciment pour une bonne mobilisation par la suite.
- ] importance du **projet stratégique**, même peu formalisé, sur la base duquel le GAL peut être constitué.
- ] importance de **l'animation pour mobiliser les acteurs locaux** autour du projet et les impliquer dans le GAL et le Comité de Programmation : la disponibilité étant en partie liée à la motivation, il faut alors trouver du temps (et des outils pédagogiques) pour motiver.
- ] Comité de Programmation **d'experts ou de généralistes**.



---

### 1.3 ANIMATION DU COMITE DE PROGRAMMATION

L'animation du Comité de Programmation se retrouve au coeur de la question du partenariat pour :

- § l'identification et la mobilisation des membres en amont (cf. point précédent),
- § les compétences techniques : comment donner les moyens à des non spécialistes d'exercer leur fonction de débat et de décision en toute rigueur ?
- § la réalité et la qualité des débats (là encore les situations varient beaucoup d'un GAL à l'autre).

L'enjeu de l'animation, du temps nécessaire à la pédagogie, se heurte au manque de temps et de moyens humains spécifiquement affectés.

Le comité technique (composé des animateurs et techniciens de la structure qui porte le GAL, des EPCI, consulaires ou associations, mais aussi parfois des cofinanceurs) constitue souvent un outil essentiel, permettant un examen des dossiers et fournissant un avis au Comité de Programmation.

*Le GAL des Préalpes provençales : des relations nourries entre comité de programmation et comité technique.*

*Le GAL est composé de 15 établissements publics de coopération intercommunale répartis sur 4 départements. Chaque comité de programmation est précédé d'un (ou plusieurs) comité(s) technique(s). Les membres du Comité de Programmation reçoivent pour chaque comité un dossier avec, en plus de la fiche d'instruction, le résumé du projet, l'avis détaillé du comité technique et le numéro de la fiche mesure concernée de manière à bien mettre en perspective le projet dans son contexte.*

*Le comité technique est composé d'agent des 15 EPCI et de représentants des structures consulaires (Chambre d'Agriculture, des Métier et Commerce et Industrie). Il examine chacun des dossiers et formule un avis technique sur le projet (opportunité, réalisme). Son rôle essentiel est de vérifier que les projets rentrent dans l'une des fiches action du programme (recevabilité). En cas de doute ou de réserves, celles-ci sont transmises au comité de programmation, avec des propositions de limites, de recommandation ou de plafond. Enfin dans certains cas, des dossiers non recevables ont été transmis au comité de programmation afin de créer une jurisprudence sur laquelle le comité technique pourra s'appuyer par la suite.*

*Au-delà de ce rôle « naturel », le comité technique est aussi un lieu privilégié de mise en réseau à l'échelle du GAL (mise en relation d'opérations de même nature sur des territoires différents, mise en réseau d'acteurs). Ce comité technique est également un lieu d'information thématique (parfois sur un sujet fixé à l'avance), d'échange d'expériences entre agents, voire parfois de formation.*

## La légitimité du technicien

La question de la légitimité du technicien, ou en tout cas de la perception de cette légitimité par les membres du GAL et du Comité de Programmation, peut se poser, en particulier quand le technicien appartient à une institution qui ne représente pas l'ensemble du territoire (cas d'animateurs ADASEA ou de chambres consulaires par exemple).

Celle-ci est variable d'un GAL à l'autre et les fonctions effectivement remplies en dépendent : certains présidents animent véritablement le Comité de Programmation (Monts du Lyonnais, Vallées du Mercantour, Calades et Senteurs, Monts et Montagnes d'Ardèche par exemple), d'autres délèguent l'animation au technicien (Briançonnais).

Cette question de la légitimité peut constituer un frein à la formation des membres du Comité de Programmation (publics et privés). En effet l'animateur pourrait être un acteur moteur de cette formation mais sa neutralité, et donc ses apports, peuvent parfois être contestés plus ou moins explicitement.

## La place des porteurs de projet

Certains GAL sollicitent chaque demandeur afin qu'il vienne présenter sa structure et son projet devant le Comité de Programmation (Monts du Lyonnais, Diois, Monts et Montagnes d'Ardèche..), permettant ainsi à ses membres de mieux connaître et comprendre chaque projet, et à travers l'ensemble des présentations, le territoire lui-même. Cette présentation est également un facteur de motivation pour les membres du Comité de Programmation. Pour les GAL concernés, *"la présentation par les porteurs de projet a beaucoup changé le déroulement du Comité de Programmation : c'est devenu de l'interconnaissance et c'est ce qui intéresse les membres du Comité de Programmation"* (Monts du Lyonnais).

Certains animateurs indiquent également que cela a pour effet de responsabiliser le porteur de projet qui perçoit clairement que l'aide qui lui est attribuée ne l'est pas aveuglément et s'inscrit dans une stratégie territoriale globale.

Une autre manière d'impliquer les porteurs de projet est de leur demander de venir présenter le bilan de leur action, après sa mise en œuvre, devant le Comité de Programmation. Le GAL Vallées du Mercantour essaie de pratiquer cela régulièrement pour les actions les plus importantes ou les plus structurantes. Même si c'est consommateur de temps, cela contribue à maintenir une dynamique en montrant aux membres du Comité de Programmation la concrétisation de ce qui est décidé. Par ailleurs, ce GAL présente systématiquement au Comité de Programmation une fiche de réalisation de chaque projet.

Dans de nombreux GAL, les membres regrettent au contraire de plus avoir d'informations sur le devenir et les résultats des projets après leur décision.

## La réflexion stratégique et Comité de Programmation

L'une des questions fortes de l'animation est celle des débats de fond. Comment aborder le projet stratégique du territoire, comment susciter des discussions sur les finalités de LEADER + lorsque le Comité de Programmation est contraint par les procédures (nécessité de programmer et de décider, parfois sur des détails tels l'ajustement financier à la marge d'un projet lors de son bilan).

Le lieu décisionnel qu'est le Comité de Programmation, peut-il alors rester un lieu de débat et de réflexion stratégique ?

La question est récurrente et certains GAL tentent de la résoudre :

- § en distinguant le Comité de Programmation et le GAL, instance plus large et réunie de façon plus épisodique (dans les Monts du Lyonnais, le GAL "*permet d'aborder des sujets qu'on n'a pas le temps d'aborder en Comité de Programmation*"),
- § en prévoyant un temps d'échanges spécifiques lors d'une réunion du Comité de Programmation (Briançonnais : "*on a pris le temps une fois de prendre deux heures pour discuter de LEADER + et de ses objectifs spécifiques*"),
- § en utilisant l'évaluation (Pays Diois, Monts du Lyonnais, Pilat,...) pour permettre une prise de recul par rapport à la programmation, par exemple grâce à l'animation d'une séance spécifique du Comité de Programmation.

### La composition de l'ordre du jour

Il est évident qu'un nombre trop important de dossiers par réunion du Comité de Programmation va restreindre les débats, voire les empêcher. A l'inverse, un temps trop important consacré à chaque projet peut conduire à multiplier les réunions et à démobiliser les membres. Un équilibre doit être trouvé, différent selon les territoires et la nature de leur programme (le nombre d'actions financées par LEADER+ varie considérablement d'un GAL à l'autre).

Le nombre de dossiers est également un facteur qui influe fortement sur le temps d'animation disponible. Pour autant, la solution ne consiste certainement pas à prévoir des programmes réduits à quelques actions. Le nombre d'actions renvoie en particulier à une stratégie territoriale qui doit être assumée, en particulier dans les contraintes qu'elle génère. Plus précisément, le temps d'animation prévu à l'origine doit tenir compte de la charge de travail technique généré par le nombre d'actions et donc de dossiers, mais également de relations à gérer.

### Les compétences

Animer un Comité de Programmation ne peut s'improviser et suppose des compétences que n'ont pas toujours les membres, qu'ils soient publics ou privés. La formation des présidents et des animateurs peut s'avérer une condition décisive pour permettre au Comité de Programmation de jouer pleinement leur rôle. Si celle des animateurs ne pose pas vraiment question (l'offre de formation à l'animation est assez bien développée), celle du président en revanche est plus difficilement prise en compte.

Les animateurs sont unanimes pour souligner qu'il faut un cadre de gestion stabilisé qui leur permette de se consacrer à l'animation auprès des porteurs de projet et des membres du Comité de Programmation. La complexité de la gestion administrative du programme LEADER, et surtout les évolutions successives des règles de gestion, n'a pas facilité les choses.

## 1.4 ACCOMPAGNEMENT DES MEMBRES DU COMITE DE PROGRAMMATION

Partie intégrante de l'animation, l'accompagnement des membres du Comité de Programmation pose une nouvelle fois la question des moyens humains et du temps d'animation disponible.

Cet accompagnement, alors qu'il est jugé nécessaire voire indispensable, est cependant effectué de manière très inégale. Dans la plupart des cas il est fait "au fil de l'eau", les techniciens se chargeant d'expliquer aux nouveaux membres le rôle et le fonctionnement du Comité de Programmation.

Certaines initiatives se distinguent, par exemple le GAL Monts et Montagnes d'Ardèche. S'il y a un changement de représentant pour une structure qui siège au Comité de Programmation, est prévue une rencontre individuelle avec cette nouvelle personne pour lui expliquer le fonctionnement du GAL.

Au-delà de l'accompagnement individuel, les actions collectives jouent un rôle certain dans le maintien de la mobilisation des membres. Par exemple le GAL Monts du Lyonnais organise une fois par an une réunion élargie du GAL qui permet de présenter le bilan de l'année et de visiter une expérience mise en œuvre grâce à LEADER +.

### Les besoins identifiés

- § la formation des membres au début du programme (expliquer le projet de territoire et ses objectifs, préciser les fonctions du Comité de Programmation et ses règles, faire le lien avec les objectifs communautaires),
- § l'établissement d'un guide du Comité de Programmation, remis à chaque membre dès le début du programme, et comprenant :
  - le rappel des finalités et objectifs du programme,
  - le détail du programme et des fiches actions,
  - le rôle du Comité de Programmation,
  - les règles de fonctionnement,
  - un trombinoscope,
- § ce guide peut être inséré dans un classeur à compléter régulièrement au fur et à mesure de l'avancement du programme avec les documents remis à chaque réunion : comptes rendus, fiches actions, tableaux d'avancement, etc...
- § disposer d'outils de suivi et d'animation communs aux GAL, et d'une formation en amont, et non pas en fin de programme.

## 1.5 INFORMATION ET COMMUNICATION

L'information et la communication, auprès des membres du Comité de Programmation et du GAL, mais également, de façon plus générale en direction de l'ensemble des bénéficiaires du programme et des acteurs et habitants du territoire, sont une condition essentielle de la mobilisation du partenariat. Elles permettent de :

- § expliquer le projet et ses objectifs,
- § montrer qu'il s'agit de financements gérés localement dans le cadre d'un partenariat public/privé,
- § faire le lien avec les objectifs, politiques et exigences communautaires, généralement ignorées même par les membres du Comité de Programmation,
- § favoriser l'émergence de projets s'inscrivant dans les objectifs et la philosophie du programme.

### Les expériences

- § Monts du Lyonnais : des réunions d'information sont organisées en amont avec les conseils municipaux et les conseils communautaires en amont, au moment de l'engagement du programme, organisation d'un GAL annuel (cf. plus haut).
- § Pays Diois : une soirée festive regroupant l'ensemble des bénéficiaires est prévue début 2007 sur la base du bilan et de l'évaluation du programme.
- § Vallées du Mercantour : rédaction d'une lettre trimestrielle "quatre pages" depuis 2005 diffusion par mail (état de la programmation, présentation des nouveaux projets, derniers Comité de Programmation, zoom sur un projet réalisé - avec photos- , calendrier, informations sur l'après 2006). Sont destinataires les membres du Comité de Programmation, les partenaires, les porteurs de projet, la presse locale.
- § Calades et Senteurs (et de nombreux GAL) : communiqués de presse systématiques après les Comités de Programmation. Les outils de communication des communes ou Communautés de Communes ont été utilisés, mais surtout pour informer sur les possibilités de financement offertes et "appeler" les porteurs de projet.
- § Autour du Ventoux : participation à des salons.
- § Manifestations spécifiques pour la journée de l'Europe, le 9 mai 2007 : GAL Grand Briançonnais – Des Ecrins au Queyras (exposition et supplément dans le Dauphiné pour le Briançonnais), GAL Préalpes et Pays Sisteronnais Buëch (présentation des programmes européens).

## 1.6 ARTICULATION AVEC LES AUTRES INSTANCES ET LES TRANSFERTS

L'une des difficultés principales : la multiplication des instances. Comment assurer une cohérence entre les divers dispositifs mis en œuvre sur un même territoire et les instances chargées de leur gestion et de leur animation ?

Les « ponts » entre GAL/Comité de Programmation et CDPRA en Rhône-Alpes, Pays, Conseils de développement, sont rares.

Mais certains territoires cherchent à établir des connexions entre ces différents niveaux afin de garantir la cohérence de la démarche de développement global (et de limiter les sollicitations des acteurs, facilitant ainsi leur disponibilité).

*Le GAL Pays Diois recouvre strictement un Contrat de Développement de Pays Rhône-Alpes (CDPRA). Le Comité de pilotage CDPRA a été constitué en élargissant le Comité de Programmation LEADER+ avec d'autres représentants publics et privés ; il est appelé comité de pilotage pays car pouvant aussi donner des avis sur les dossiers FNADT, la candidature pôle d'excellence rurale.... Il est ainsi l'un des rares comités de pilotage de CDRA à associer des membres privés au delà du Président de CLD. Quatre de ces membres privés du comité de pilotage pays sont aussi membres du Conseil Local de Développement ce qui élargit la relation à la société civile. Pour les votes LEADER+, seuls les membres du Comité de Programmation prennent part au vote. Pour des dossiers financés par LEADER+ et le CDPRA, où tous les membres votent, les votes LEADER+ sont identifiés par des affichettes LEADER+. Ce fonctionnement permet à la fois de maintenir une bonne mobilisation en concentrant les temps de décisions pour tous les programmes territoriaux et offre une lecture plus générale du projet de territoire à chacun des membres du comité.*

Dans le cas d'un PNR, LEADER + est le moyen de mettre en œuvre un axe de la charte, voire d'aller au-delà de ce que la charte prévoyait (Queyras : « LEADER + peut apporter un plus par rapport à la charte »), cf. également Pilat et Monts et Montagne d'Ardèche.

*La question du transfert pour le GAL « Parc du Pilat ».*

*La valeur ajoutée d'un Comité de Programmation du GAL « Parc du Pilat » associant des privés est telle que le GAL commence à réfléchir à comment associer plus étroitement les acteurs privés dans les différentes instances du PNR (commissions thématiques, groupes de travail dans le cadre de la révision de la charte...).*

*Cependant ce transfert n'est pas évident, LEADER étant souvent géré « à part ». Cela passe par un travail d'information et de sensibilisation des élus, mais aussi des autres chargés de mission, sur le fonctionnement du Comité de Programmation et surtout de bien argumenter sur la valeur ajoutée de ce partenariat : meilleure prise en compte des réalités socio-économiques des territoires, construction ou confortation de réseau d'acteur, meilleure analyse des projet...).*

Les fonctions des différents niveaux peuvent être distinguées ainsi :

- § Conseil de développement : discussion, débat, concertation, avis.
- § Elus : décident des orientations politiques et prennent les décisions.
- § Comité de Programmation et GAL : discussion + orientations + décision. En ce sens, le Comité de Programmation cumule les fonctions dévolues au Conseil de développement et les responsabilités des élus.

---

## 1.7 AUTRES ELEMENTS DE REFLEXION

Le premier intérêt du Comité de Programmation n'est pas son pouvoir décisionnel, mais la dynamique et les réseaux qu'il permet (mais ce pouvoir décisionnel est peut-être un « prétexte » nécessaire pour mobiliser les acteurs publics et privés).

La construction de la stratégie et du programme : faut-il associer le Comité de Programmation en amont, et de quelle manière ?

Certains animateurs de GAL reconnaissent que : « *des membres du Comité de Programmation n'ont jamais lu le programme et ne connaissent pas les objectifs* ».

L'intérêt de recentrer la thématique, et donc de limiter le nombre de projets financés est surtout perçu comme un moyen d'alléger la gestion.

Dans le champ de la culture : LEADER + pallie-t-il les carences de financement...ou joue-t-il un rôle essentiel de dynamisation ?

La culture commune acquise par les acteurs privés et publics au sein du Comité de Programmation favorise ensuite le travail en commun, et facilite la mise en place d'autres procédures partenariales.

## 2<sup>EME</sup> PARTIE

### EVALUATION DU PARTENARIAT : QUESTIONS ET PROPOSITIONS

L'atelier a démontré que la question de l'évaluation est centrale et comporte une dimension formatrice et d'aide au pilotage essentielle. Il est donc apparu nécessaire de réfléchir à l'évaluation du GAL et du Comité de Programmation, en tant qu'outil de mobilisation et de progression du partenariat.

Cette synthèse des réflexions n'a pas pour vocation de proposer une méthode d'évaluation clé en main et sa mallette d'outils directement utilisables. Il vise "seulement" à apporter des éclairages en proposant un cheminement et des pistes de travail en repartant de l'expérience des acteurs qui ont participé à l'atelier.

Il s'agit donc plutôt d'un « mémo » destiné à aider à la préparation de l'évaluation.

L'évaluation du partenariat suppose une progression en trois étapes :

1. **Définir l'utilité de l'évaluation** (pourquoi veut-on évaluer le partenariat ? quels sont les résultats que l'on en attend ?).
2. **Poser les questions évaluatives** (que veut-on évaluer ?).
3. **Identifier les outils et les méthodes possibles** (comment évaluer ?).



---

## 2.1 POURQUOI EVALUER ?

Il est essentiel de répondre à cette première question car une évaluation sans finalité explicitée en amont, et partagée par l'ensemble du GAL, ne peut être pertinente. De la finalité de l'évaluation vont découler les questions évaluatives, puis les critères et indicateurs et les méthodes utilisées.

Plusieurs motivations distinctes peuvent conduire un groupe d'action LEADER à vouloir évaluer le partenariat mis en place.

Ainsi, les membres du groupe de travail ont identifié, sans prétendre à l'exhaustivité, sept finalités possibles, une même évaluation pouvant répondre à plusieurs d'entre elles.

1. **Préparer une candidature à l'axe LEADER du FEADER** et faciliter l'adéquation aux critères de ce nouveau programme. C'est une finalité très opérationnelle, et motivante à court terme, qui peut parfois conduire à une approche trop procédurière.
2. **S'assurer de la pertinence de l'aide publique** et la démontrer. A-t-on mieux géré les fonds publics ? optimisation des moyens ou réponse à des lobbies ? Démontrer (ou mesurer) l'intérêt territorial des projets.
3. **Contribuer à l'animation du territoire** : élargir la palette des personnes ressources, améliorer la représentativité du territoire au sein des instances de concertation et de décision.
4. **Favoriser le maintien de l'intérêt des partenaires privés**, en particulier s'ils ne sont pas éligibles au programme, connaître leurs motivations concrètes (intérêt personnel ou sectoriel, ou démarche désintéressée ?), mesurer leur caractère représentatif (liens avec l'intérêt général).
5. **Mesurer l'implication des élus**, favoriser leur (re)mobilisation.
6. **Mesurer les changements de modes de gouvernance**, quels sont-ils ? est-ce un leurre, un feu de paille, ou un réel « plus » pour le territoire ?
7. **Permettre le transfert de la "méthode LEADER"** au sein du territoire dans son organisation de "droit commun".

## 2.2 LES QUESTIONS EVALUATIVES, QUE VEUT-ON EVALUER ?

Avant de préciser les indicateurs et critères qui permettront d'y répondre, il est nécessaire de bien définir les questions évaluatives, c'est-à-dire ce que l'on cherche à connaître et les points précis sur lesquels des réponses sont attendues.

Le groupe de travail a ainsi identifié 4 grands groupes de questions évaluatives :

- § **Constitution, motivations, relations publics/privés.**
- § **Fonctionnement et modalités de la prise de décision (le processus décisionnel).**
- § **Effets sur les comportements et partenariats à l'échelle du territoire.**
- § **Le projet de territoire**

### 2.2.1 Constitution, motivations, relations publics/privés.

- § Comment le Comité de Programmation est-il constitué ? Qui y participe ? Quelle légitimité des membres ?
- § Qui sont les privés, quel renouvellement des membres ? Leur participation repose-t-elle sur un collège ou sur une démarche individuelle ?
- § Quel est le moteur du partenariat ? Le pouvoir ? ...
- § Comment se positionnent les privés face aux élus (légitimité, compétence, formation, information,...) ? Quelle valeur ajoutée pour les élus ?

### 2.2.2 Fonctionnement et modalités de la prise de décision (le processus décisionnel).

- § Quelles sont les décisions prises par le Comité de Programmation ?
- § Comment sont gérés la prise de décision, l'animation et le déroulement des Comités de Programmation, les relations avec le Comité technique ?
- § Quelle est la capacité du Comité de Programmation à refuser des projets ? Sur la base de quels débats et arguments ? La présentation du projet par son porteur ne peut-elle introduire un biais ?
- § Les fonctions du Comité de Programmation et du GAL: le Comité de Programmation a-t-il véritablement d'autres fonctions effectives que la programmation (réaffectation, débat, ...) ?
- § Existe-t-il une différence entre un GAL associatif et un GAL porté par une structure publique ?

### 2.2.3 Effets sur les comportements et partenariats à l'échelle du territoire.

- § Le Comité de Programmation a-t-il permis une évolution des comportements ? des organisations ? des réseaux ? la mise en place d'une culture commune ? comment, par quels moyens ?
- § Quelle est la pérennité des projets aidés ? y a-t-il eu une évolution du partenariat sur demande du Comité de Programmation ?

## 2.2.4 Le projet de territoire

- § Qui détermine et élabore en amont le projet de territoire et le projet LEADER, de quelle manière ?
- § Le projet LEADER est-il mis en perspective avec le projet global du territoire ?
- § Quels liens et comment sont mis en perspective les projets financés avec le projet initial LEADER ?
- § Quelle connaissance de LEADER + par le territoire ? quelle communication, quelle diffusion, quels transferts... ?

## 2.3 COMMENT EVALUER ?

Dans cette troisième partie les participants au groupe de travail ont décliné les questions évaluatives en questionnaire détaillé et/ou en indicateurs. En repartant de leurs expériences, les outils ou méthodes utilisables pour répondre au questionnaire ou renseigner les indicateurs ont été proposés.

Là encore, il ne s'agit pas d'une liste exhaustive, ou d'un guide à utiliser en l'état, mais de propositions pour alimenter la préparation d'une évaluation.

**Préalable** : une démarche d'évaluation complète suppose de disposer d'un état des lieux initial pour pouvoir ensuite mesurer les évolutions au fur et à mesure de la démarche. Il s'agit là d'une démarche idéale, rare dans la pratique, mais qu'il est néanmoins apparu important de rappeler.

### 2.3.1 La constitution du Comité de Programmation, sa légitimité, son « ambiance »

Membres du Comité de Programmation et du GAL :

- § Comment ont-ils été identifiés ?
- § Quel est leur mode de désignation ?
- § Y a-t-il eu de nombreux changements, renouvellements, turn-over.... ?
- § Analyse des documents constitutifs du GAL et entretiens avec le président et/ou l'animateur.

Légitimité et leur représentativité :

- § Place ou présence des catégories spécifiques (femmes et jeunes)
- § Leur représentativité
- § Existence des « multicasquettes » qui, et combien sont-ils ?
- § Enquête auprès des privés et analyse de la composition,
- § Identification des secteurs d'activité non représentés.

Motivation et valeur ajoutée pour les privés et les élus :

- § Nombre de projets liés directement ou indirectement à des membres du Comité de Programmation.
- § Entretiens individuels.

Positionnements, prise de parole, l'ambiance :

- § Observation en séance une fois par an : qui intervient, nature des interventions, qualité d'écoute.
- § Prise de notes détaillées.
- § Enregistrement.
- § Pointage du nombre de prises de parole par personne.
- § Relecture des comptes rendus.

**2.3.2 Les modalités de la prise de décision, le déroulement des Comités de Programmation, l'animation et le rôle du Président, la relation avec le Comité technique**Modalités de la prise de décision :

- § Observation des jeux d'acteurs en séance.
- § Nature des débats (véritables ou non), sont ils variables selon la nature des porteurs de projet (privés, publics, structures ou associations).
- § Nature des décisions : consensus, unanimité, y a-t-il évolution des débats dans le temps.
- § Les privés interviennent-ils uniquement dans le champ de leur « compétence ou secteur d'activité » ou également sur l'ensemble des dossier et thèmes en tant que citoyen ?

Relations entre le comité technique et le comité de programmation :

- § Prise en compte des remarques du Comité technique par le Comité de Programmation.
- § Nombre de projets non présentés en Comité de Programmation.

Fonctionnement du comité de programmation :

- § Nature des remarques formulées par le Comité de Programmation et degré de leur prise en compte par les bénéficiaires.
- § Délai entre le 1er contact et passage en Comité de Programmation.
- § Nombre de projets étudiés par séance de Comité de Programmation, durée des réunions.
- § Nombre de projets refusés.
- § Existence de décisions du Comité de Programmation contestées par l'autorité de gestion, ou par la structure juridique porteuse du GAL (raisons, dénouements).
- § Nombre de Comité de Programmation annulés faute de quorum.

Implication et information des membres du comité de programmation :

- § Consultation des absents (par mail ou courrier).
- § Les informations, invitation, dossiers de séance et compte rendu sont ils transmis aux suppléants ?
- § Existe-t-il des relations fortes ou régulières entre les titulaires et les suppléants ?
- § Les représentants de structure préparent-ils leurs avis et positions en interne à leur structure ?
- § Des délégations sont-elles organisées au sein du GAL ou du Comité de Programmation ?

Animation et rôle du président :

- § Le président est-il un privé ou un élu ? Comment a-t-il été nommé ou élu ?
- § Comment se positionne le président dans son rôle d'animation et de présidence ? entretien avec les membres du Comité de Programmation, avec le Président, avec l'animateur.

### 2.3.3 Le partenariat dans les projets au niveau de la conception et de la mise en œuvre

- § Nombre de maîtres d'ouvrage bénéficiaires de LEADER, diversité des maîtres d'ouvrage.
- § Nombre de projets privés soutenus par une collectivité locale (pour simplification du montage, pour faisabilité, pour question financière...) ou avec un montage mixte.
- § Nombre de projets avec avis du Comité de Programmation ou remarques concernant le partenariat ou la mise en réseau intrinsèque au projet.
- § Place du partenariat public/privé dans les projets, nombre de projets avec implication du public (financement, temps valorisé, prêt de matériel...).
- § Décompte des partenariats dans les fiches projets (partenariat financier, opérationnel...).
- § Analyse et évaluation ex post de quelques projets, identifier l'origine du partenariat.

### 2.3.4 Le territoire

#### Evolution des comportements et des réseaux du territoire :

- § Observation de l'attitude des membres du Comité de Programmation : intervention, débats.
- § Prises de parole, demande de modification des projets.
- § Questionnaire auprès des membres (leur appréciation).
- § Analyse des types de projet, des types de porteurs de projet, projets transversaux.
- § Nature et contenu du règlement intérieur, évolutions éventuelles.

#### Partenariat et construction du projet de territoire

#### Relations entre les projets soutenus et le projet de territoire

- § Participation du Comité de Programmation à la définition du programme LEADER.
- § Existait-il des opérations en stock ? Etaient-elles nombreuses ?
- § Quel rapport ou répartition entre opérations identifiées en amont ("en stock") et actions issues d'une dynamique LEADER ?
- § Création d'une grille de sélection des projets, analyse des critères.
- § Evolution de la maquette du programme : quelles opérations, comment ?
- § Différents niveaux de territoires de projet et LEADER, quelles articulations, quelles cohérences ?
- § Quelles sont les échelles territoriales des actions (périmètre LEADER, inférieur, chevauchement ?) et d'où proviennent les co-financements ?
- § Les projets LEADER font-ils l'objet d'une appropriation à une échelle plus large que le périmètre du GAL ?

### 2.3.5 Fonctions du GAL et du Comité de Programmation au-delà de la programmation

- § Quelle association du Comité de Programmation à la définition du projet initial ?
- § Observation des fonctions du Comité de Programmation au-delà de la programmation (réaffectation d'enveloppe, débat général, évaluation...).
- § Nombre de décisions contestées par l'autorité de gestion (en cas de contrôle ou avis d'opportunité).
- § Rencontres propres à la vie de la structure (assemblée générale, conseil d'administration, autres) et contenu.

---

## Participants à l'atelier :

- Tatiana BAIL, GAL Vallées du Mercantour
- Didier BOULE, Conseil Général de l'Ardèche
- Gwenaëlle CAYET, GAL Chambaran
- Jean-Sébastien CHAIX, GAL Monts et Montagnes d'Ardèche
- François CHEVROL, GAL Chambaran
- Thibaut ELAPHOS, GAL Préalpes Provençales Pays Sisteronnais Buëch
- Karine ESMIEU, GAL Les Préalpes Provençales
- Jean-Philippe GALLET, GAL Verdon
- Marie GASTALDI, réseau régional Région Rhône-Alpes
- Cécile GUYOT, GAL Monts du Lyonnais
- Nassire HADJOUT, GAL Pays du Grand Briançonnais, des Ecrins au Queyras
- François HAUSHERR, DDJS de l'Ardèche
- Gisèle LAMOTTE, GAL Pilat
- Eric MAISONNEUVE, RIA LEADER + Sud Est
- Myriam NIMER-BERTHES, GAL Calades et Senteurs
- Laurent OLIVIER, GAL Autour du Ventoux
- Boris OPOLKA, GAL Pays du Grand Briançonnais, des Ecrins au Queyras
- Christine PAUMIER, GAL Monts et Montagnes d'Ardèche
- Vincent PERLBARG, Communauté de communes du Pays de Rémuzat
- Didier PICHERAL, CP Monts et Montagnes d'Ardèche
- Virginie SOLERA, GAL Vallées du Mercantour
- Sandra STAMBOULI, RIA LEADER + Sud Est

Rédaction : Jean-Paul VILLIE, Eric MAISONNEUVE,

Conception/mise en page : Corinne CHAMBE-GUYOT

Edition des ateliers du RIA : Réseau Interrégional Leader+ Sud-Est

Coordination interrégionale

Région Rhône-Alpes DERIC BP 19

69751 CHARBONNIERES LES BAINS CEDEX



Cette publication a été co-financée par l'Union Européenne dans le cadre du Programme d'Initiative Communautaire Leader+ et par l'Etat (FNADT)