

Parc Naturel Régional du Morvan

Évaluation de la mise en œuvre du programme LEADER 2014 – 2023

Synthèse

Maison du Parc - 58230 SAINT-BRISSON
03 86 78 79 00 – www.parcduMorvan.org



REGION
BOURGOGNE
FRANCHE
COMTE

13 juin 2023

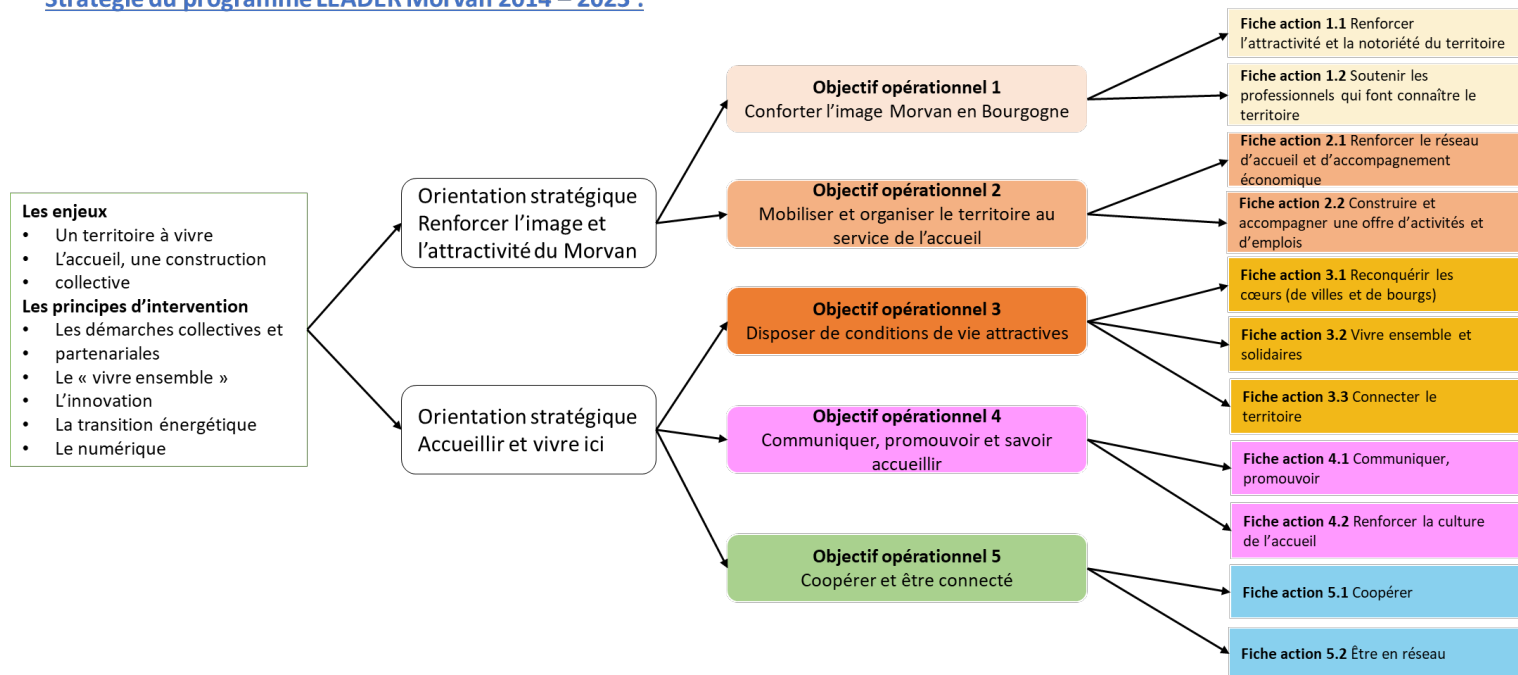
avec le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)
L'Europe investit dans les zones rurales.

Le Programme LEADER Morvan 2014 – 2023

Le Parc Naturel Régional du Morvan est **la structure porteuse de la programmation 2014-2023**, centrée sur « *l'accueil de nouvelles activités et de nouveaux actifs* », rôle qu'il occupait déjà pour les deux programmations précédentes, ce qui lui confère **une expérience significative en la matière** (20 années).

Néanmoins, cette programmation s'est déroulée dans un contexte particulier marqué par **la prolongation de 3 ans de sa durée, la fusion des Régions et un périmètre du GAL étendu comprenant dorénavant le Pays Nivernais Morvan et le Grand Autunois Morvan.**

Stratégie du programme LEADER Morvan 2014 – 2023 :



Le cadre de l'évaluation

L'évaluation menée répond à **trois objectifs principaux** :

1. *Offrir une vision d'ensemble des réalisations de la programmation 2014-2023.*
2. *Porter un jugement évaluatif sur la mise en œuvre du programme (adéquation des réalisations avec les objectifs stratégiques, contribution des projets retenus à la réalisation des objectifs de la PAC...)*
3. *Formuler des recommandations en vue de la prochaine programmation.*

Elle s'est appuyée sur **une méthodologie coconstruite** entre Sémaphores et le PNR, structurée par **14 questions évaluatives**

PROGRAMMATION :

EFFICACITÉ :

- Q1. Le niveau de programmation est-il satisfaisant ?
- Q2. Les financements Leader ont-ils été déterminants pour la mise en œuvre des projets (jusqu'à quel point et dans quels domaines) ?
- Q3. Les financements Leader ont-ils favorisé l'émergence de projets novateurs ?
- Q4. Les financements Leader ont-ils encouragé les initiatives d'acteurs hors collectivités locales ?
- Q5. La priorité donnée à l'attractivité est-elle avérée ?

COHÉSION TERRITORIALE :

- Q6 : La couverture territoriale des projets d'investissement est-elle équilibrée ?

COORDINATION / COHÉRENCE DES POLITIQUES PUBLIQUES :

- Q7. Peut-on considérer que le programme Leader a favorisé l'émergence d'une stratégie cohérente à l'échelle du territoire ou a-t-il été plutôt un outil de financement au service des priorités des parties prenantes (PNR +Pays) ?
- Q8. Peut-on considérer que la programmation Leader du GAL Morvan s'inscrit dans la SLD portée par la Région ?

ANIMATION / PILOTAGE

EFFICACITÉ :

- Q9. L'organisation mis en place a-t-elle permis d'accompagner efficacement les porteurs de projets ? (*En termes de temps de traitement des dossiers ? ; En termes d'ingénierie et d'appui administratif ? ; En termes de valorisation, capitalisation, essaimage ?*)
- Q10. Les outils de pilotage ont-ils permis à l'équipe technique et au comité de programmation un suivi efficace des dossiers ?
- Q11. La phase de pré-programmation (tableau de suivi, fiches projets...) a-t-elle permis d'améliorer la qualité des projets présentés ?

PERTINENCE :

- Q12. La structuration des fiches actions était-elle pertinente ? (en termes de lisibilité pour les porteurs de projets, pour la ventilation des projets)

EFFICIENCE :

- Q13. Le temps passé sur la gestion des projets aurait-il pu être réduit significativement ?
- Q14. Quel pourcentage de projets affiche un montant inférieur à son coût de gestion (estimé à travers le temps passé par l'ensemble des acteurs impliqués) ?



avec le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)
L'Europe investit dans les zones rurales.

Une méthodologie fondée sur l'écoute de l'ensemble des parties prenantes



20 personnes rencontrées en entretiens ou en ateliers



2 enquêtes web (une à destination des porteurs de projets et l'autre à destination des porteurs de projets n'étant pas allés au terme de la procédure)



Une analyse documentaire et physico-financière



Données de référence

La programmation 2014 – 2023 du Leader Morvan a soutenu **154 projets** si l'on comprend ceux qui ont été subventionnés en complément par la Région et **118 sur l'enveloppe Leader stricto sensu**.

Au total, **36 dossiers ont été subventionnés par la Région BFC** pour un montant de **1 334 695 €**.

Le montant Leader consommé équivaut à **5 017 678,81 €** soit **97 %** de l'enveloppe révisée (**5 197 768,81 € hors ingénierie**).

Sur les 154 projets financés, on dénombre :

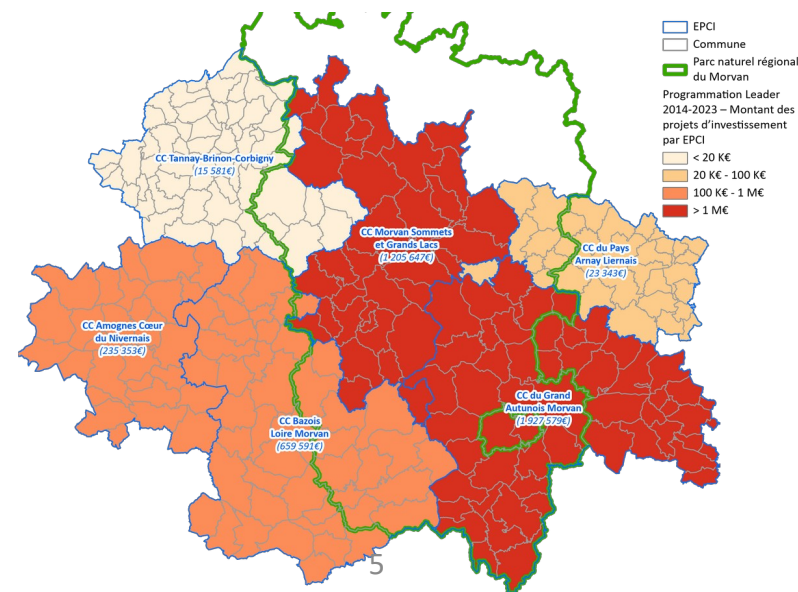
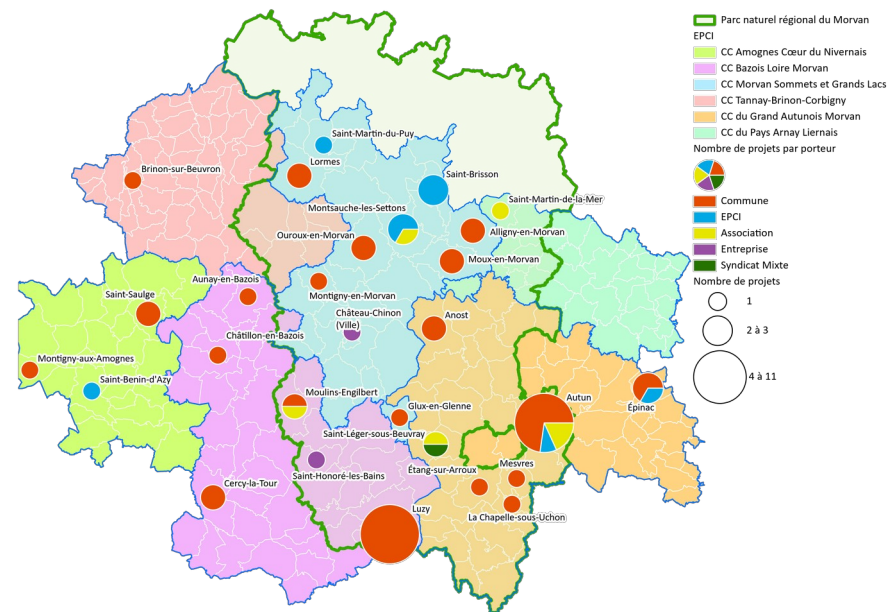
- 89 projets en fonctionnement pour un montant de **2 011 194,63 €**
- 65 projets en investissement pour un montant de **4 341 179,18 €**
-

Ces projets ont été répartis de façon relativement équilibrée sur l'ensemble du territoire concerné, que le regarde le nombre de projets et surtout les montants alloués.

On notera également qu'il n'y a pas de corrélation entre la taille de la commune et les montants financiers programmés.

Cartes à droite :

- Localisation des projets par porteurs (en haut)
- Montants des projets par EPCI (en bas)



*données arrêtées le 29/11/2022



Une programmation au fil de l'eau plutôt que véritablement stratégique

La cohésion territoriale du programme :

Le périmètre élargi du Leader Morvan 2014 – 2023, **manque de cohérence** avec notamment deux territoires qui ne sont pas organisés de la même manière. Face à cette situation, **la règle tacite d'avoir une enveloppe équivalente pour chaque pays a été adoptée**. Certains ont regretté ce choix qui n'aide pas à avoir une stratégie partagée, même si cette ligne a pu **fluidifier la prise de décision** tout en garantissant **une forme d'équilibre territorial** dans les projets retenus.

la stratégie du programme Leader Morvan 2014 – 2023 :

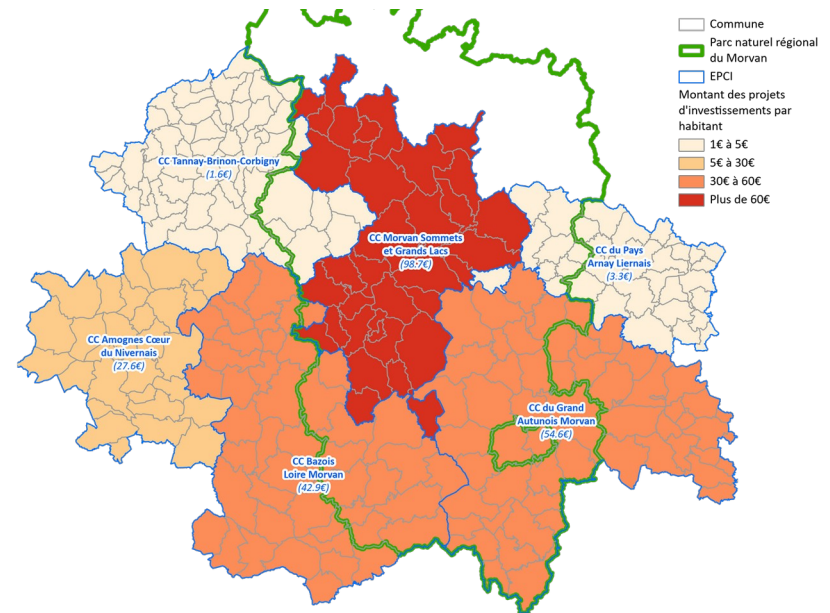
Le GAL s'est trouvé dans une position de « **chambre d'enregistrement** » sur cette programmation, notamment en fin de période pour s'assurer de consommer une enveloppe augmentée en 2021. En effet, à partir de 2020 la quasi-totalité des projets présentés **ont été adoptés à l'unanimité sans véritable débat sur le fond**.

En complément, certains acteurs ont regretté **une approche parfois trop administrative ou technique des projets**, au détriment de la vision d'ensemble et de l'accompagnement des acteurs de la société civile. Ce travers a d'ailleurs été accentué par l'implication inégale des membres du comité de programmation.

Souci d'équilibre territorial et volonté de consommer l'intégralité de l'enveloppe, couplés à une approche parfois trop administrative des dossiers ont ainsi nui à la dimension stratégique de la programmation.

Montant des projets par habitant à la maille

EPCI



Des objectifs financiers atteints mais des procédures fragilisant les acteurs associatifs et une programmation **assez peu innovante**

D'un point de vue financier, la programmation Leader Morvan 2014 – 2023 est très satisfaisante avec **un taux de consommation de l'enveloppe de 97%**. Pour parvenir à ce résultat la majorité des projets a été acceptée **à l'unanimité** par le comité de programmation, avec une sélectivité moins forte en fin de période.

Le LEADER Morvan a augmenté significativement le volume total de financements publics mobilisables à l'échelon local et a permis de soutenir **des projets qui n'auraient pas vu le jour sans ce financement**.

La forme des GAL semble très pertinente pour **favoriser le lien entre les acteurs du territoire**. Cela permet une mise en relation bénéfique sur différents points (coopération, réflexion collective sur les enjeux du territoire, etc.) y compris hors Leader. L'intérêt de favoriser les projets multi-acteurs se révèle également très pertinent. **Le leader impulse ainsi une véritable dynamique partenariale**.

Le Leader **ne favorise toutefois pas vraiment l'émergence de projets novateurs** ou seulement de manière limitée. La course à la consommation de l'enveloppe a, en partie, éclipsé la prise en compte de l'innovation dans la sélection des projets.

La complexité du processus administratif et les délais de paiement beaucoup trop importants ont eu **des conséquences lourdes sur la participation des associations à ce programme**. Les petites structures se trouvent avec des problèmes financiers les empêchant d'investir dans de nouveaux projets, voire pour certaines de continuer à exister. **Cela nuit considérablement à la réputation du programme**.

Les projets **contribuent globalement à renforcer l'attractivité du territoire**. Néanmoins, certains acteurs, expriment l'idée que le Leader Morvan 2014 – 2023 aurait pu être **plus sélectif et investir sur des projets plus structurants**.



13 répondants désignent « la viabilisation économique du projet » comme principale valeur ajoutée du programme LEADER. Les porteurs de projets pointent également « la possibilité de lui donner plus d'ampleur » [7] et « l'encouragement à l'innovation » [6].



Au début, tout le tissu associatif faisait de la demande de subvention. Mais de nombreux acteurs ont laissé tomber à cause des délais d'attente.
- Membre du GAL



Animation et pilotage : une Région à la peine en début de programmation mais une équipe d'animation GAL saluée pour sa compétence et son implication

La programmation 2014 – 2023 a été la première pilotée directement par les conseils régionaux. Dans ce cadre, la Région Bourgogne-Franche-Comté a été confrontée à plusieurs difficultés :

- La fusion des Régions en 2015
- Une sous-estimation des besoins en compétences humaines
- Des difficultés de recrutement et fort turn-over
- Le déploiement plus complexe que prévu du logiciel Osiris

Cette situation a conduit à des retards de paiement très élevés fragilisant grandement les structures porteuses.

La grande majorité des acteurs évoquent également des modifications régulières des règlements d'intervention. Cette situation a sensiblement complexifié le travail des gestionnaires du GAL Morvan et leur relation avec les porteurs de projet, voire avec des membres du GAL. Malgré ce contexte difficile les différents acteurs interrogés expriment une très grande satisfaction du travail d'accompagnement de l'équipe gestion / animation du GAL.



Évaluation moyenne de l'accompagnement (association)



Évaluation moyenne de l'accompagnement (ensemble des répondants)



Évaluation moyenne de l'accompagnement (commune)

Note sur 5 mise à l'accompagnement de l'équipe du GAL Morvan



Des marges d'optimisation des procédures et des outils mis en place

La coordination entre les GAL de la Région a été limitée. Il y a là un axe de progrès évident pour la prochaine programmation.

Les outils utilisés par l'équipe gestion / animation ont permis de gérer les dossiers mais peuvent être optimisés, notamment en ce qui concerne les fichiers de suivi utilisés par les gestionnaires.

La phase de pré-programmation permet de débattre sur le fond et la stratégie. Il s'agit d'un moment que la plupart des membres du GAL apprécient. Cependant, cela peut allonger la procédure de traitement des dossiers et la validation par vote peut amener les porteurs de projets à croire que le financement Leader est accepté. Il y a ainsi pu avoir des déconvenues en phase de programmation.

La création des fiches actions s'est appuyée sur deux éléments : les projets de territoire des deux pays et le diagnostic de territoire réalisé en amont de la programmation. Elles répondent ainsi bien aux enjeux de l'ensemble du territoire.

Toutefois, des ajustements ont été nécessaires compte tenu de la faible mobilisation de certaines fiches. Une réflexion pourrait ainsi être engagée sur le nombre de fiches action pertinent compte tenu de l'impossibilité d'envisager un avenant pour faire évoluer les fiches actions au cours de la période.



« Un passage de dossier à deux moments ça ne sert à rien. Validé c'est validé.

- Membre du GAL



avec le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)
L'Europe investit dans les zones rurales.

Recommandations

À partir des travaux d'évaluation, plusieurs préconisations ressortent. Elles donnent à voir les perspectives pour la prochaine programmation de LEADER. Ces recommandations sont organisées en plusieurs blocs répondant chacun à un enjeu précis mis en lumière par l'évaluation :

- ✓ Se diriger vers une stratégie Leader intégrée
- ✓ Simplifier les procédures administratives
- ✓ Optimiser les outils de suivi et de pilotage
- ✓ Communiquer, capitaliser et essaier les projets soutenus par le Leader Morvan

Afin d'être mieux lisible il est indiqué pour chaque recommandation à qui elle s'adresse. 3 types d'acteurs sont ciblés via des icônes qui les désignent :



La Région Bourgogne-Franche-Comté






Les membres du GAL Leader Morvan



L'équipe gestion / animation du GAL Leader Morvan



Recommandations pour mettre en œuvre une stratégie LEADER plus intégrée

			
R1. Appliquer plus rigoureusement les critères de sélection des projets		×	×
• R1.1 : Repenser la grille d'évaluation / notation pour garantir l'adéquation des projets avec la stratégie de la nouvelle programmation			×
• R1.2 : S'appuyer sur la grille pour accompagner les porteurs dans la construction de leurs projets		×	
• R1.3 : Privilégier les dossiers qui ont un caractère innovant et/ou un caractère collectif pertinent et/ou qui peuvent être structurants pour le territoire (ne pas laisser pour compte les petits projets)			×
• R1.4 : Documenter plus précisément la notion d'innovation dans les fiches projets (innovation sociale, économique, technologique, etc.)		×	×
R2 : Prévoir de lancer 2 ou 3 appels à projets sur la prochaine programmation, permettant d'améliorer la visibilité du Leader, de soutenir des projets plus structurants et de diversifier les porteurs de projet (avec un système d'avance sur la subvention régionale). Rédiger le cahier des charges en collectif (GAL)	×	×	
R3. Sélectionner les projets dans une optique stratégie LEADER à l'échelle de l'ensemble du territoire		×	
• R3.1 : Continuer à soutenir des projets sur l'ensemble du territoire mais en privilégiant les projets exemplaires / structurants		×	
• R3.2 : Cesser de prendre en compte l'équilibre des crédits par Pays comme une règle tacite influant sur la sélection des dossiers		×	×
R4. Permettre aux membres du GAL de jouer pleinement leur rôle		×	
• R4.1 : Rappeler l'importance d'être systématiquement présent (ou représenté) lors des réunions GAL		×	
• R4.2 : Mettre fin à la règle du double quorum (passer au quorum simple, au moins pour le comité)	×		
• R4.3 : Prévoir un guide pratique à leur attention sur le fonctionnement du GAL et le programme Leader		×	×
• R4.4 : Accompagner les nouveaux membres du GAL (y compris en cours de programmation) pour bien saisir le fonctionnement du Leader et du GAL	×	×	×



Recommandations à destination de la Région BFC






Recommandations à destination du GAL Morvan



Recommandations à destination de l'équipe gestion / animation



Recommandations pour simplifier les procédures administratives

			
R5. Clarifier et stabiliser les règlements d'intervention			
• R5.1 : Stabiliser les règlements d'intervention au départ de la programmation et ne les faire évoluer que si impératif (garder le plus de souplesse possible)	×	×	×
• R5.2 : Établir un fichier regroupant les règlements, la liste des justificatifs et le mettre à jour à la moindre modification	×		
• R5.3 : Partager le fichier aux équipes gestion des GAL via un canal précis et unique	×		×
R6. En l'absence de cofinancement suffisant, assurer un cofinancement systématique de la Région pour tous les projets inférieurs à 200 000 €	×		
R7. Remplacer le comité de pré-programmation par un avis du GAL sur l'éligibilité du projet et sur les axes d'amélioration éventuels pour s'intégrer pleinement dans la stratégie et pouvoir être présenté en comité de programmation (avec un format de dossier homogène)			
• R7.1 : Limiter la synthèse du projet à 3 pages et les transmettre aux membres du comité en amont		×	×
• R7.2 : Demander aux animateurs des Pays d'identifier la fiche action de rattachement d'un projet avant transmission au GAL		×	×
• R7.3 : Préparer une fiche méthodologique à l'attention des porteurs de projet, leur précisant les différentes étapes d'un dossier de demande de subvention (et le moment à partir duquel il est possible d'engager les dépenses)			×
R8. Rédiger des fiches actions assez larges, facilement appropriables par les porteurs de projet et garder une marge d'adaptation	×	×	×
• R8.1 : Accompagner le GAL dans cette rédaction technique des fiches actions	×		
• R8.2 : Prévoir des fiches actions peu restrictives afin d'ajuster le cas échéant	×	×	×



Recommandations à destination de la Région BFC






Recommandations à destination du GAL Morvan



Recommandations à destination de l'équipe gestion / animation



Recommandations pour optimiser les outils de suivi et de pilotage

			
R9. Assurer le suivi avec un fichier unique regroupant l'ensemble des informations :			×
• R9.1 : Limiter au maximum le nombre de rubriques (EPCI / intercommunalités)			×
• R9.2 : Standardiser les règles de nommage (Luzy / commune de Luzy)			×
• R9.3 : Donner un identifiant unique à chaque opération (code alphanumérique synthétisant année de référence, nature de la dépense (investissement / fonctionnement / ingénierie), fiche action, numéro d'ordre) ➤ Ex. 2019-INV – 3.3 - 4			×
• R9.4 : Rattacher à une même référence les tranches d'un même projet (ex. Maison des générations à Alligny-en-Morvan) ➤ Ex. 2019-INV – 3.3 – 4 - a			×
• R9.5 : Intégrer d'emblée les localisations (code INSEE)			×
• R9.6 : S'assurer de la présence systématique de mails contacts)			×
• R9.7 : Ajouter une colonne indiquant le statut du dossier (abandonnée / en cours de construction, etc.)			×
R10. Simplifier la récupération des éléments auprès des porteurs de projets			×
• R10.1 : Faire remplir un formulaire en ligne (champs bloquants) par les porteurs de projet qui s'intègrent automatiquement dans le fichier de suivi pour s'assurer d'avoir une information exhaustive et à jour (peut se mettre en place via une macro Excel).			×
R11 : Prendre le temps, en amont de la prochaine programmation, de définir les données nécessaires au pilotage et à l'évaluation ainsi que les modalités de leur intégration dans la fiche suivi (répartition des rôles, périodicité des mises à jour et des contrôles de cohérence)		×	×
R12 : Définir et structurer, en amont de la prochaine programmation, des indicateurs et des critères de réussite de la future programmation.		×	×



Recommandations à destination de la Région BFC






Recommandations à destination du GAL Morvan



Recommandations à destination de l'équipe gestion / animation



Recommandations pour mieux communiquer, capitaliser et essayer les projets soutenus par le Leader Morvan

			
R13. Renforcer les relations entre les GAL de la Bourgogne-Franche-Comté	×	×	×
• R13.1 : Mettre en place un outil collaboratif unique mettant en relation les GAL et leurs équipes gestion / animation	×	×	×
• R13.2 : S'assurer que les GAL disposent tous des mêmes informations en passant par le canal unique	×		
• R13.3 : Organiser des réunions thématiques inter-GAL permettant de partager les bonnes pratiques et les projets exemplaires entre GAL	×	×	
• R13.4 : Planifier des rencontres régulières entre équipes animation / gestion des différents GAL pour partager les bonnes pratiques, discuter des difficultés et être en adéquation avec fiches action.	×		×
R14. Capitaliser et communiquer plus amplement sur les réalisations du GAL (<i>plusieurs possibilités</i>)		×	×
• R14.1 : Mettre en place une newsletter (semestrielle ou annuelle) mettant en valeur les réalisations, les projets soutenus, leurs avancements et expliquant le LEADER. Valoriser les projets sur la page internet du PNR dédiée au programme Leader		×	
• R14.2 : Utiliser l'enveloppe dédiée à l'ingénierie pour recruter un renfort à temps partiel en charge de la communication		×	
• R14.3 : Monter une équipe réduite composée de membres du GAL volontaires dédiée à la communication, à la capitalisation et à l'essaiage. Ce groupe de réflexion identifiera les projets aboutis / les sujets / les informations sur lesquels communiquer mais également les moyens de le faire.		×	



Recommandations à destination de la Région BFC



Recommandations à destination du GAL Morvan



Recommandations à destination de l'équipe gestion / animation





Morvan Parc naturel régional
UNION EUROPEENNE
LEADER

RÉGION BOURGOGNE FRANCHE COMTE

avec le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)
L'Europe investit dans les zones rurales.

Evaluation de la mise en œuvre du programme LEADER 2014 - 2023