



Communauté de Communes du Pays de Tulle



GAL PAYS DE TULLE

EVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE DEVELOPPEMENT

RAPPORT D'ÉVALUATION A MI-PAROURS

Avril 2006

XPS Développement

SARL au capital de 10 000 € – RCS Agen n° 484 041 819 – Code APE : 741G

95, rue Montesquieu – F-47000 Agen

Tel / fax : 05 53 47 85 92 – www.xps-developpement.eu



Sommaire

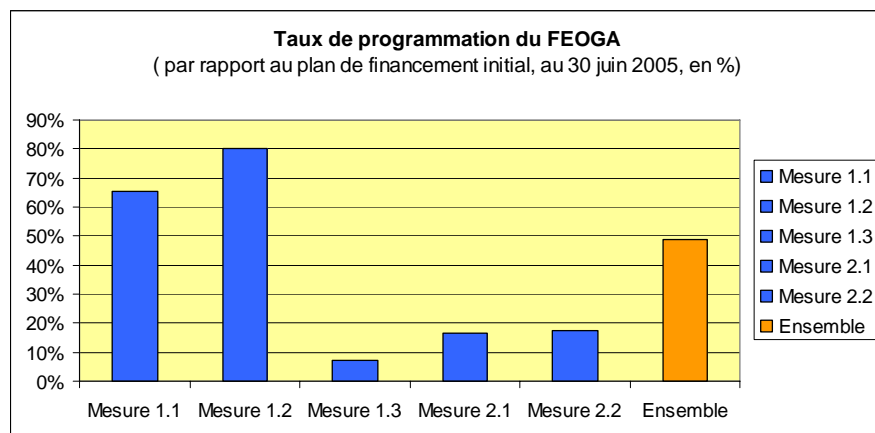
1. Analyses quantitatives et financières	2	4. Les spécificités LEADER	13
L'essoufflement de la dynamique de programmation	2	Partenariat et mise en réseau	13
Le rôle clé des associations	4	Caractère pilote - innovation.....	13
2. Fonctionnement du Groupe d'Action Locale	6	Les priorités transversales de l'Union Européenne	14
Le Groupe d'Action Locale (GAL).....	6	Approche territoriale	15
Un fonctionnement exemplaire du Comité de Programmation	6	Coopération	15
La saturation des moyens d'animation	8	5. Questionnement évaluatif	16
L'apport limité de la grille d'analyse des projets	8	L'effet structurant de LEADER+ pour le territoire	16
3. Bilan des actions menées	9	La contribution de LEADER+ au développement d'activités économiques	17
La faible déconcentration spatiale du programme.....	9	La contribution de LEADER+ à l'appropriation des principes du développement durable.....	18
Mesure 1.1. : Valoriser les éléments patrimoniaux.....	10	La contribution de LEADER+ à la préparation de la prochaine génération des fonds communautaires.....	18
Mesure 1.2. : Soutenir les pratiques culturelles et la création.....	10	Pertinence et conditions de la transférabilité des éléments de la méthode LEADER+	19
Mesure 1.3. : Affirmer l'image de qualité du territoire	11	6. Conclusions et préconisations	21
Mesure 2.1. : Promouvoir de nouveaux produits et de nouvelles activités valorisant les ressources naturelles et culturelles	12		
Mesure 2.2. : Valoriser et diffuser la connaissance de ce qui se fait sur le territoire	12		

XPS Développement tient à remercier les étudiants de l'Université Blaise Pascal et leur équipe pédagogique pour le travail de qualité fourni dans le cadre de la présente évaluation. Leur travail a alimenté les analyses évaluatives et la réflexion sur les préconisations. A ce titre, leur rapport doit être considéré comme un produit à part entière de l'évaluation à mi-parcours.

1. Analyses quantitatives et financières

L'ESOUFFLEMENT DE LA DYNAMIQUE DE PROGRAMMATION

Au 30 juin 2005, le taux de programmation de l'ensemble du programme s'élève à 48,8 %, soit un niveau moyen à mi-parcours de la programmation.



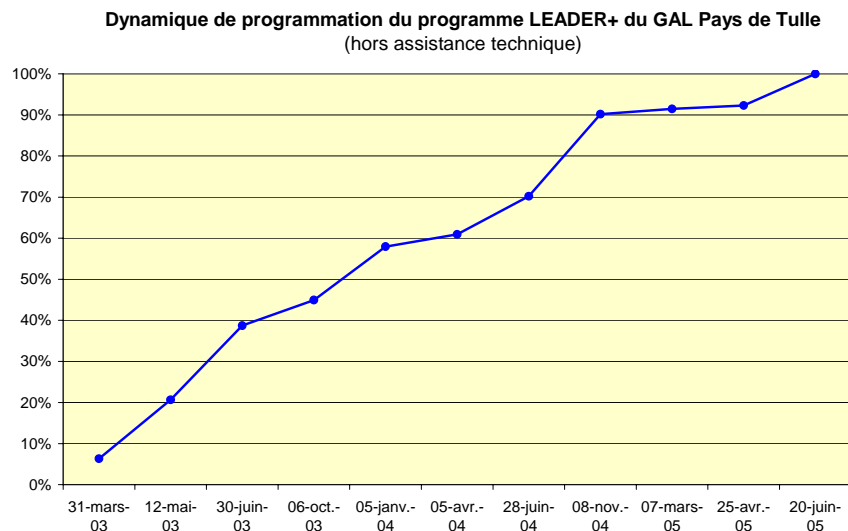
De forts contrastes existent entre les différentes mesures du programme. Déjà relevés lors du bilan d'exécution 2004, ils ont perduré depuis : les mesures 1.1 et 1.2 ont été très fortement programmées depuis le commencement du

programme (respectivement à 65,2 et 80,3 %), alors que les trois autres mesures affichent des taux de programmation très inférieurs, en particulier la mesure 1.3 avec seulement 7,1% de l'enveloppe prévue programmée.

En nombre d'opérations programmées, ce contraste est tout autant marqué : les mesures 1.1 et 1.2 comptent 26 opérations chacune au 30 juin 2005, contre 3 pour la mesure 1.3..

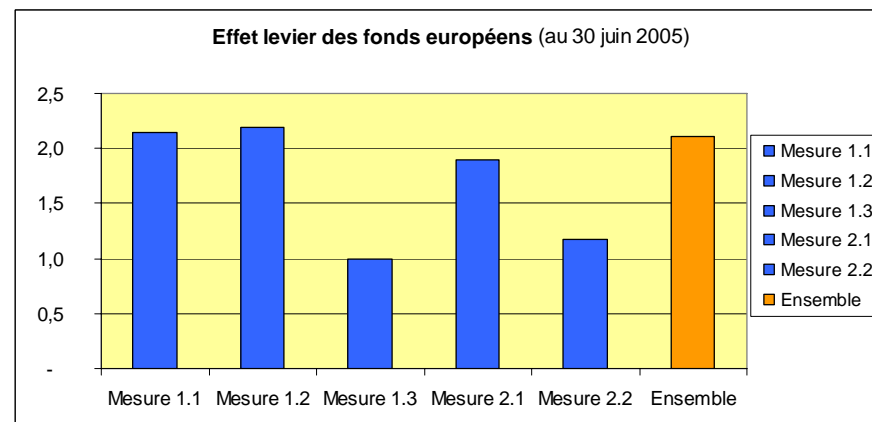
Au-delà de ce fort contraste entre mesures, on observe également un tassement de la dynamique globale de programmation depuis le début de 2005. En effet, après une programmation hors assistance technique de 280 K€ en 2003, puis 282 K€ en 2004, la programmation des trois Comités réunis entre le 1^{er} janvier et le 30 juin 2005 se limite à 61 K€, soit une tendance annuelle équivalente à seulement 81,3 K€.

Le nombre d'opérations programmées confirme cet essoufflement de la dynamique observée au cours des deux années précédentes : ainsi seules 12 opérations ont été programmées au cours du premier semestre 2005, contre 54 sur l'ensemble des deux années précédentes. En tendance annuelle, ces données préfigurent un niveau de 16 opérations en 2005 pour une moyenne de 27 les deux années précédentes.



Plusieurs explications à cet essoufflement peuvent être avancées :

- la difficulté croissante à mobiliser les co-financements publics, notamment exprimée dans le bilan d'activité 2004 du GAL ;
- l'augmentation de la charge administrative liée aux exigences de remontées des justificatifs de dépenses ;
- le stock relativement limité de nouveaux projets potentiels, la plus grande part des opérateurs culturels présents sur le territoire et susceptibles de s'engager dans un programme tel que LEADER ayant déjà présenté des actions en 2003 et 2004.



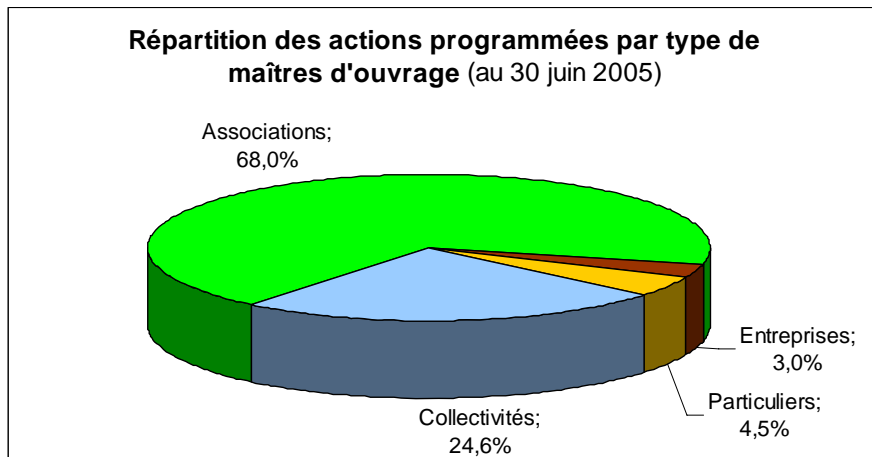
L'effet levier¹ global du programme est de 2,10 au 30 juin 2005. Cet effet levier est nettement supérieur à celui prévue dans le cadre de la maquette initiale, qui s'établissait à 1,39. Cet effet levier résulte du travail d'animation et de la forte mobilisation locale.

Les forts contrastes observés entre les différentes mesures mettent en évidence une corrélation statistique forte entre taux de programmation et effet levier. Il apparaît ainsi un phénomène de cumul des handicaps sur les mesures 1.3 et 2.2. Celles-ci sont à la fois celles qui ont été le moins programmées et celles qui mobilisent le plus difficilement les financements nationaux.

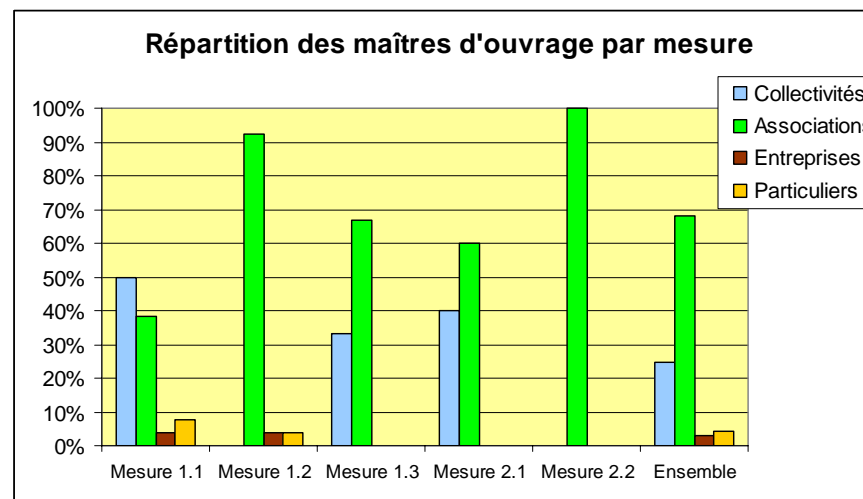
La mesure 2.1. fait ici exception avec un effet levier proche de 2, en dépit du faible nombre d'actions programmées.

¹ Montant de fonds nationaux mobilisés pour 1 euro de FEOGA-O.

LE ROLE CLE DES ASSOCIATIONS



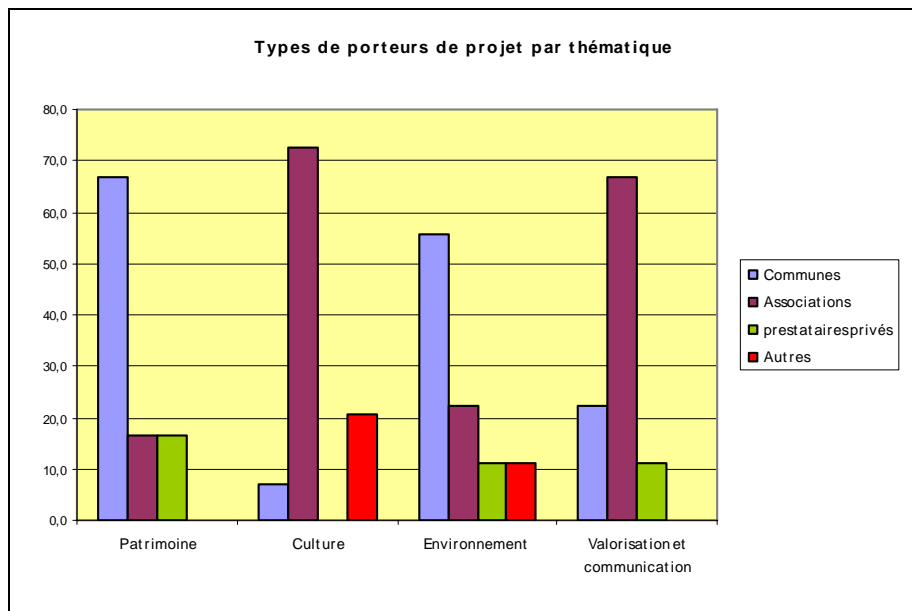
La ventilation par type de maîtres d'ouvrage révèle le rôle clé des associations dans la mise en œuvre du programme, celles-ci portant plus des deux tiers des opérations. Cette situation n'a rien de surprenant au regard du thème fédérateur choisi par le GAL mais se trouve accentuée par les déséquilibres de programmation entre les mesures. Ainsi, à une forte mobilisation des associations dans le programme répond une participation marginale des entreprises, en particulier celles du secteur agricole, pourtant ciblés par plusieurs mesures, notamment la 2.1 « Promouvoir de nouveaux produits et de nouvelles activités ».



La mobilisation des collectivités comme maîtres d'ouvrage, dans 24% des projets programmés, porte principalement sur des actions de valorisation du patrimoine.

En revanche, on note l'absence d'organismes publics (collectivités, consulaires...) dans le portage des actions de la mesure 2.2. « valoriser et diffuser la connaissance de ce qui se fait sur le territoire ».

L'enquête conduite auprès d'une cinquantaine de porteurs de projets illustre leur relative spécialisation thématique, les collectivités s'engageant comme maîtres d'ouvrage sur des actions liées au patrimoine et à l'environnement, tandis que les associations sont essentiellement positionnées sur les domaines de la culture et de la valorisation / communication.



Source : DYNTAR – CERAMAC, avril 2006

Cette répartition « thématique » trouve probablement son explication en partie par le type des dépenses liées à chaque domaine, les collectivités se trouvant ainsi d'avantage engagées sur des dépenses d'investissement.



2. Fonctionnement du Groupe d'Action Locale

LE GROUPE D'ACTION LOCALE (GAL)

Le GAL du Pays de Tulle, initialement composé de vingt-cinq membres, dont dix-sept privés (68%), n'a pas connu de modifications dans sa composition.

La composition du Comité de Programmation laisse paraître une forte représentation des acteurs associatifs culturels : les associations à caractère culturel constituent en effet à elles seules 40% de l'ensemble du GAL et 59% des privés.

A l'opposé, les acteurs associatifs environnementaux et de loisirs en milieu naturel ne représentent que 8% des membres du GAL.

De cette observation et des échanges effectués, il ressort que la composition du GAL est globalement représentative du tissu local d'acteurs concernés par le thème fédérateur choisi. La forte implication des acteurs culturels témoigne du dynamisme des acteurs de ce secteur qui ont su saisir l'opportunité offerte par LEADER+.

UN FONCTIONNEMENT EXEMPLAIRE DU COMITE DE PROGRAMMATION

A l'unanimité, les acteurs rencontrés mettent en exergue le fonctionnement exemplaire du Comité de Programmation, **lieu effectif d'échanges, de débat et de co-décision.**

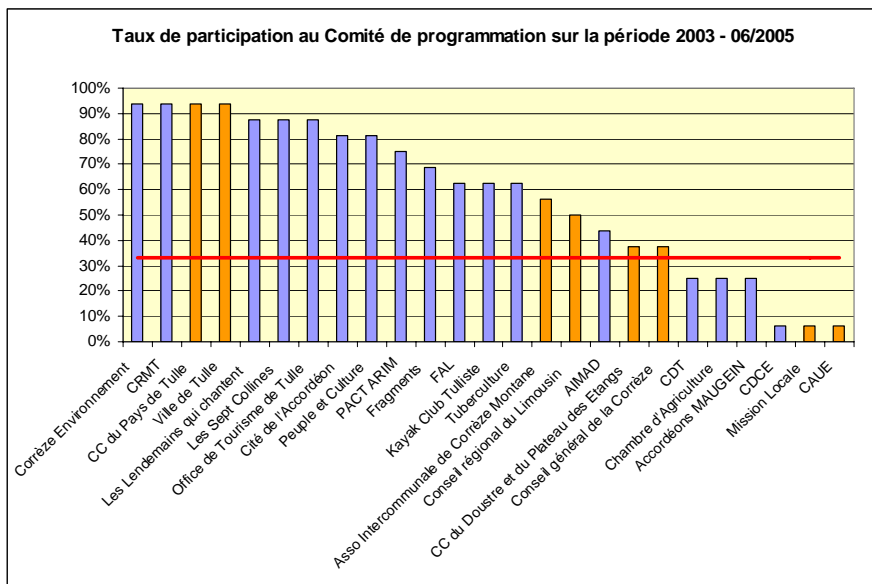
En confiant les deux tiers des sièges du GAL à des acteurs privés, principalement associatifs, les élus du Pays de Tulle ont volontairement dépassé la règle de LEADER+ et joué la carte du partenariat de co-décision public-privé.

Ce partenariat résulte de l'histoire même du programme LEADER+ du Pays de Tulle, les promoteurs du projet et de la candidature, issus d'un groupe de travail institué pour la préparation de la Charte de Pays, ayant constitué le noyau du GAL.

L'examen des dossiers illustre le mieux ce caractère exemplaire du fonctionnement du GAL : destinataires des dossiers à l'avance, les membres du GAL n'hésitent pas à s'exprimer dessus en séance, même lorsque le projet débattu est relativement éloigné de leur domaine usuel d'activité. Cette liberté de parole confère aux décisions prises un caractère collégial indéniable.



Cependant, ces modalités exemplaires ne mettent pas le GAL à l'abri de certaines difficultés.



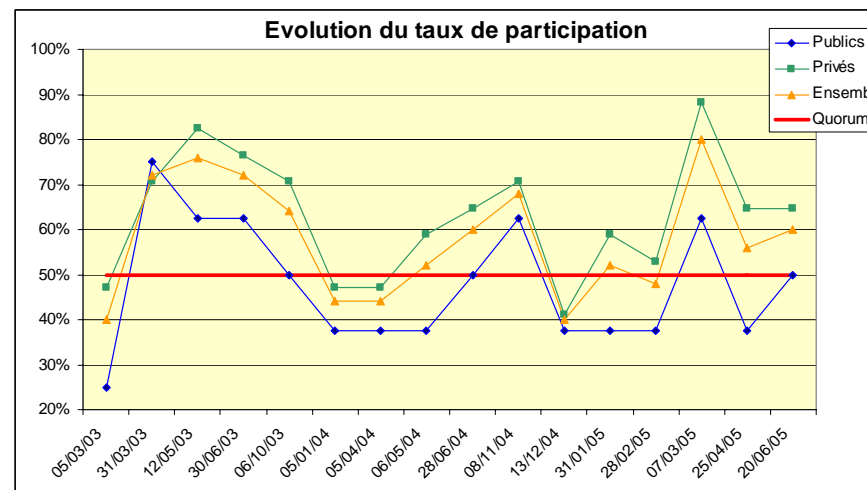
L'examen de la participation aux réunions du Comité de programmation met en évidence les éléments suivants :

- un nombre significatif d'acteurs mobilisés dans la durée : 14 membres ont un taux de participation supérieur à 60% ;
- 6 acteurs ont à l'inverse participé à moins d'un tiers des réunions, dont 3 ne sont venus qu'une fois. Dans ce groupe figurent notamment les acteurs économiques du GAL : consulaires, organismes relevant du Conseil général (CDT et CAUE)...

- En-dehors de la CCPT et de la ville de Tulle, la participation des autres collectivités locales est moyenne, notamment les autres intercommunalités du GAL.

L'évolution du taux de participation fit apparaître :

- d'une part un nombre élevé de réunions pour lesquels le quorum n'a pas été atteint (5 sur 16) ;
- d'autre part, une mobilisation des acteurs privés tendanciellement supérieure à celle des acteurs publics ;
- enfin, on observe deux périodes de démobilisation générale, en 2004 puis 2005.





LA SATURATION DES MOYENS D'ANIMATION

Deux personnes assurent actuellement la mise en œuvre du programme : un animateur et une responsable administrative. Cet effectif a augmenté par rapport au démarrage du programme, le poste administratif ayant été porté d'un mi-temps à un plein temps en cours de programme pour alléger l'animateur du GAL et lui permettre de se consacrer davantage aux aspects d'animation et de préparation des projets.

Cette évolution des moyens humains mobilisés est jugée à la fois comme ayant été indispensable et bénéfique pour la mise en œuvre du plan de développement. Les avis restent d'ailleurs partagés quant à la suffisance des effectifs actuels. Les personnes interrogées évoquant cette insuffisance pensent qu'elle est partiellement compensée par la très grande disponibilité des deux agents, mais également qu'elle pèse sur la fonction d'animation.

Dans un contexte où 58% des porteurs de projets et la grande majorité des personnes interrogées par ailleurs font part de la difficulté à monter un dossier, l'appui apporté par l'équipe d'animation est considérée comme de grande qualité et déterminante dans la qualité des dossiers présentés au Comité de programmation et leur aboutissement.

L'APPORT LIMITE DE LA GRILLE D'ANALYSE DES PROJETS

Une grille d'analyse des projets a été mise en place et adoptée en juin 2004.

Il s'agit avant tout d'un outil utilisé par l'équipe d'animation et qui permet à l'animateur de filtrer les projets avant leur présentation au Comité de Programmation. Elle n'est ainsi pas utilisée lors des séances pour prendre la décision de programmer ou non une action, mais est connue des porteurs de projets, ce qui confirme sa vocation principale d'appui au travail préparatoire en amont des réunions de programmation.

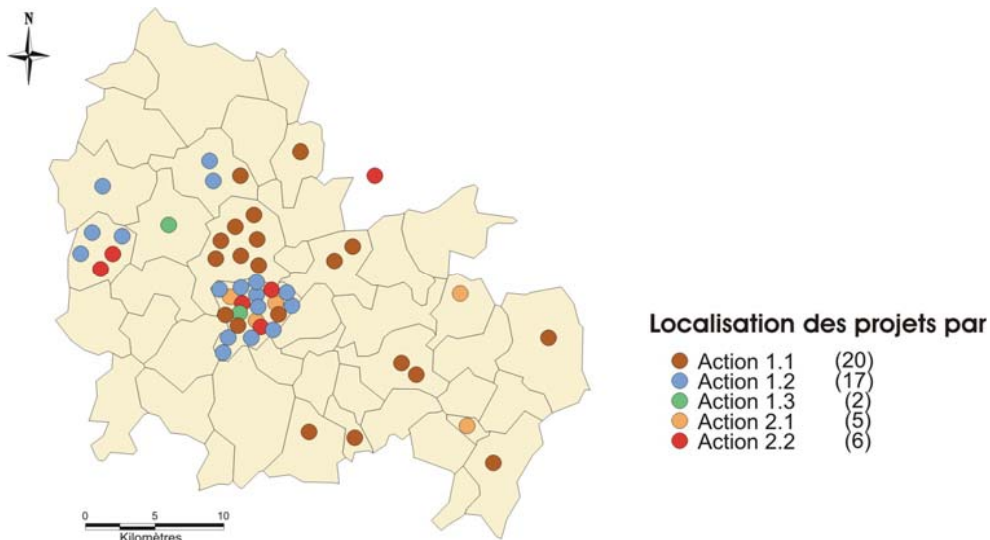
Si la majorité des acteurs concernés considère la création de cet outil comme un plus pour la qualité des dossiers présentés, certains regrettent son apport limité, notamment au moment de la décision.

En l'état, cette grille qui inclut neuf critères s'avère trop complexe pour constituer un outils de sélection opérationnel en Comité de programmation, quand bien même cela serait souhaité.

3. Bilan des actions menées

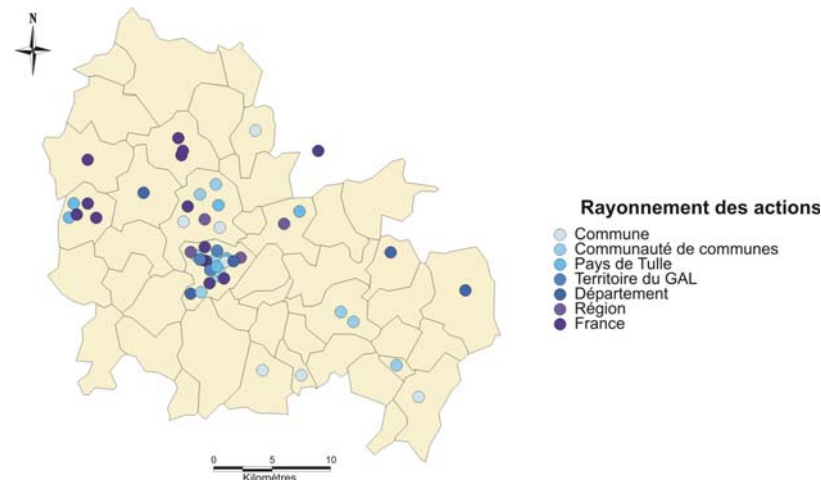
LA FAIBLE DECONCENTRATION SPATIALE DU PROGRAMME

Comme l'illustre la carte ci-dessous (issue de l'enquête DYNTAR – CERAMAC portant sur 50 projets), les actions financées concernent principalement des porteurs de projets localisés à Tulle et Naves.



Néanmoins, près de la moitié des projets sont extérieurs à ces deux communes, ce qui atteste d'une certaine diffusion spatiale du programme.

Par ailleurs, près des trois quart des projets sont jugés comme ayant un impact territorial au moins équivalent à celui du territoire du GAL et, dans plus de la moitié des cas, supérieur au périmètre du Pays.



Source : DYNTAR - CERAMAC

La localisation très « tulliste » des opérateurs culturels, patrimoniaux ou environnementaux contribue en grande partie à cette apparente polarisation du programme.



MESURE 1.1. : VALORISER LES ELEMENTS PATRIMONIAUX

Cette mesure visant à revaloriser des sites patrimoniaux et naturels dans un souci de réaffirmation de l'identité du territoire a Globalement bien fonctionné, avec un nombre importants d'opérations programmées (26) et un taux de programmation élevé (65,2%).

Les opérations financées ont porté aussi bien sur des études préparatoires (6) que sur les investissements eux-mêmes (travaux, fouilles...). Quelques opérations de communication complètent l'activité de cette mesure et répondent à l'objectif de réaffirmation de l'identité du territoire.

Au sein de la mesure, le site de Tintignac occupe une place prépondérante, avec 5 opérations programmées sur les 26 de la mesure, pour un montant de FEOGA de 131 319 €, soit plus de 45% des crédits communautaires programmés sur la mesure. Cette place de choix répond naturellement au caractère structurant du pôle de Tintignac dans la stratégie de développement touristique du Pays de Tulle.

La volonté du GAL d'accroître la prise en compte du patrimoine naturel pour la fin de la programmation l'a conduit à concentrer l'essentiel de la dotation complémentaire sur cette mesure en y introduisant en particulier un ensemble de projets lié à la rivière Corrèze avec un montant global prévisionnel de 534 000 €.

Au regard des spécificités du PIC LEADER+, la mesure 1.1. apparaît comme relativement « classique » en matière de développement rural. Les projets soutenus – à l'intérêt

indéniable – présentent un caractère innovant limité et un rayonnement spatial modeste, les deux tiers d'entre eux ne rayonnant pas au-delà du Pays de Tulle (au dire même de leurs porteurs).

En revanche, les partenariats constitués dans le cadre de cette mesure sont considérés par plus d'un tiers des porteurs comme novateurs, témoin d'un relatif décloisonnement des acteurs de ce secteur.

Les actions de cette mesure apparaissent toutefois peu liées à d'autres projets du programme (seulement 37%). Ce constat conduit à s'interroger sur la cohérence interne d'ensemble du plan de développement : comment expliquer sinon qu'une des plus importantes mesure du programme ait si peu d'interactions avec les autres mesures ?

MESURE 1.2. : SOUTENIR LES PRATIQUES CULTURELLES ET LA CREATION

La mesure 1.2. présente une vocation essentiellement culturelle de soutien à la création et la diffusion. Elle a rencontré un très vif succès, avec un nombre là encore élevé de projets soutenus (26) et un taux de programmation record de 80,3%.

Les actions financées se caractérisent par la grande diversité des pratiques culturelles soutenues, par exemple des musiques traditionnelles aux musiques actuelles. Par ailleurs, de nombreux projets portent directement sur des éléments identitaires du Pays de Tulle (Manufacture, Cité de l'Accordéon...).



Les produits issus de ces projets sont également diversifiés : spectacles, manifestations, livres, films, CD-ROM...

Si les opérateurs de la mesure sont très majoritairement localisés à Tulle, leurs actions ont un rayonnement qui dépasse bien souvent le périmètre même du GAL, qu'il s'agisse des événements ou des aires de distribution des supports produits.

Derrière ce foisonnement, certaines interrogations émergent :

- le caractère structurant de la mesure n'est pas démontré : certaines manifestations soutenues préexistaient à la mise en œuvre de LEADER+, les pratiques partenariales ou de mutualisation ont apparemment peu évolué, ne laissant pas espérer un maintien du gain qualitatif observé au-delà de la durée du programme. Il en ressort l'impression d'une utilisation de la mesure comme d'un guichet plus que comme un levier effectif de développement ;
- faute d'une capitalisation et d'une stratégie partagée de valorisation, la grande dispersion des actions, intrinsèque à la mesure et génératrice d'une grande richesse d'initiatives, ne débouche pas en l'état actuel des choses sur une réelle contribution au renforcement de l'identité culturelle du Pays.

MESURE 1.3. : AFFIRMER L'IMAGE DE QUALITE DU TERRITOIRE

La mesure 1.3. porte sur la promotion d'une image de qualité du territoire visant à sensibiliser les acteurs du territoire à la préservation et la valorisation de la qualité du milieu.

Force est de constater que cette mesure n'a pas fonctionné, seuls 3 projets ayant été programmés.

Parmi les facteurs susceptibles d'expliquer cet échec figurent les aspects suivants :

- les acteurs les plus susceptibles d'intervenir dans cette mesure n'ont sans doute pas été touchés ou suffisamment informés, la communication autour du programme ayant reposé principalement sur des effets de réseau ;
- le caractère immatériel et de long terme des finalités de la mesure n'a sans doute pas été mobilisateur d'opérateurs engagés dans le programme mais d'abord confrontés à des préoccupations de réalisation plus immédiate de leurs projets.

Néanmoins, deux des trois opérations programmées présentent un caractère démonstratif au regard des objectifs de la mesure d'une part, du PIC LEADER+ d'autre part : caractère pilote avéré, transversalité des approches, caractère éducatif...



MESURE 2.1. : PROMOUVOIR DE NOUVEAUX PRODUITS ET DE NOUVELLES ACTIVITES VALORISANT LES RESSOURCES NATURELLES ET CULTURELLES

Cette mesure de création et promotion de nouveaux produits et de nouvelles activités a pour objectif d'inciter à des actions partenariales à caractère multisectoriel. Son orientation est fortement économique, comme en témoigne la liste des bénéficiaires pressentis au départ.

Avec 5 opérations et un très faible taux de programmation (16,5%), cette mesure est loin d'avoir atteint ses objectifs. L'ensemble des opérations programmées porte sur le tourisme et les loisirs, excluant à ce jour les ressources culturelles et patrimoniales, et aucune ne se distingue par sa dimension multisectorielle. On observe également des partenariats relativement classiques et un caractère pilote limité.

La faible participation au Comité de programmation des acteurs les plus directement concernés par cette mesure explique sans doute en partie l'échec observé et ne laisse pas augurer d'une inversion de tendance.

D'autres paramètres sont intervenus : difficulté à innover dans le croisement de l'économie et la valorisation des ressources naturelles, décroisement encore insuffisant des acteurs susceptibles de se positionner sur ce champ, cofinancements difficiles à identifier et mobiliser...

Enfin, l'idée initiale d'orienter la mesure 2.1. sur la création de Bistrots de Pays et leur mise en réseau a été abandonnée.

MESURE 2.2. : VALORISER ET DIFFUSER LA CONNAISSANCE DE CE QUI SE FAIT SUR LE TERRITOIRE

La mesure visait à communiquer en direction des habitants du Pays et avec eux sur les richesses et potentiels du territoire et les actions conduites dans le cadre du programme à l'échelle du Pays.

La mesure a donné lieu à la programmation de 5 opérations. Son taux de programmation au 30 juin 2005 était de 17,5%, soit un faible niveau.

La majorité des opérations (4 sur 5) concerne la promotion des actions culturelles : la mesure n'aborde pas à ce stade la valorisation et la promotion des autres richesses du territoire (rivières, forêts, savoir-faire industriels ou agricoles, patrimoine bâti...). Certaines opérations relevant de cet objectif ont cependant été programmées dans d'autres mesures, en particulier les mesures 1.1. et 1.2.

Ces 4 actions visent néanmoins la population du territoire, l'associe dans certains cas, et répondent ainsi aux objectifs de la mesure.



4. Les spécificités LEADER

PARTENARIAT ET MISE EN RESEAU

A ce stade, le partenariat et la mise en réseau constituent deux points forts du programme LEADER+ du Pays de Tulle :

- Le **partenariat public-privé** repose sur une composante privée majoritaire mobilisée dans la durée, est effectivement de décision et a développé un fonctionnement reconnu comme exemplaire (Comité de programmation lieu de débat effectif).
- Le programme LEADER a permis aux acteurs locaux d'élargir leurs champs partenariaux : 88% des porteurs de projets expriment ce point de vue. La mesure 1.1. a joué sur l'enrichissement des pratiques partenariales un rôle prépondérant : 36,8% de ses projets ont donné lieu à un partenariat jugé « totalement nouveau ».
- La qualité de ce fonctionnement partenarial se trouve nuancée par la difficulté à y intégrer durablement les plus petites collectivités du territoire ainsi que les acteurs économiques.
- Le GAL a pleinement joué la carte de la **mise en réseau** dans LEADER, comme l'atteste sa présence à un grand

nombre de manifestations organisées par le Réseau Interrégional d'Animation (RIA) Grand Sud Ouest comme par l'Unité Nationale d'Animation (UNA). Le point d'orgue de cette implication a été l'accueil à Tulle du Carrefour des Territoires en 2004.

Cette mise en réseau se distingue également par l'association large des membres du GAL à laquelle elle donne lieu : l'animateur du programme propose systématiquement aux membres volontaires du Comité de programmation de l'accompagner dans les différentes manifestations. Cette association a également été mise en œuvre localement, comme lors de la rencontre de lancement de l'évaluation.

Une réserve doit cependant être émise concernant l'absence de contribution à ce jour à la capitalisation d'expériences mise en œuvre nationalement.

CARACTERE PILOTE - INNOVATION

L'évaluation à mi-parcours permet de mettre en exergue les éléments suivants :

- 90% des porteurs de projets estiment leur action innovante. Si ce chiffre doit être nuancé au regard du



contenu effectif des actions, il témoigne de toute évidence d'une forme de **renouvellement de certaines pratiques** : partenariat, produits... Cette observation est confirmée par la forte proportion de projets jugés innovants par leur maître d'ouvrage qui découlent du transfert d'une expérience extérieure.

- Pour une majorité de porteurs de projets, **l'innovation se définit par rapport au contexte territorial** : ainsi, un projet est dit innovant parce qu'il est nouveau sur le territoire, non parce qu'il n'a jamais été mis en œuvre auparavant.
- De par son foisonnement, la **mesure 1.2.** a sans doute plus que d'autres généré des opérations à caractère pilote : diffusion grand public de pratiques jusque-là marginales sur le territoire (arts urbains), mise en œuvre de manifestations sur sites éclatés avec transports entre eux (Week-ends de pays), association de publics en difficulté à la création et la diffusion ou encore travail d'écriture théâtrale autour de l'histoire ouvrière de Tulle (Le Cran de l'Abattu)...
Au-delà, la diversité des actions, des formes d'expression soutenues, des publics visés ainsi que la qualité générale des projets confère à la mesure prise dans son ensemble un caractère pilote.
- Le caractère innovant du programme est limité par le faible nombre de projets sur les mesures 1.3, 2.1 et 2.2. En effet, ces mesures portent intrinsèquement un potentiel d'innovation inexploré (transversalité, intégration des approches, multisectorialité...).

LES PRIORITES TRANSVERSALES DE L'UNION EUROPEENNE

Globalement, les priorités transversales de l'Union Européenne (Environnement, emploi, égalité des chances et TIC) ne constituent pas des critères privilégiés de programmation des projets, seul l'emploi apparaissant explicitement dans la grille de sélection.

Cependant, l'impact du programme est jugé par les membres et partenaires du GAL interrogés positif sur l'environnement, neutre à positif sur l'emploi et neutre quant à son effet sur l'égalité des chances.

Ce ressenti ne correspond que partiellement avec les résultats de l'enquête exhaustive auprès des porteurs de projets.

L'analyse des projets conduit à nuancer ces points de vue :

- un effet sur l'emploi semble avéré, en particulier à travers la mesure 1.2., même si la pérennité de cet acquis n'est pas assurée ;
- à ce jour, peu d'actions prennent en compte l'environnement de façon effective et dans une logique proactive. Cette dimension du programme reste globalement à mettre en œuvre ;
- l'égalité des chances n'est pas abordée dans sa dimension de genres. Néanmoins, de nombreuses opérations contribuent à une meilleure équité sociale, en facilitant notamment l'accès pour tous à la culture, voire aux pratiques culturelles, mais aussi à certaines pratiques sportives ou de loisirs ;



- la dimension TIC n'occupe pas de place particulière dans le programme, même si certaines actions utilisent effectivement ce vecteur (portail des OTSI...).

APPROCHE TERRITORIALE

Le programme LEADER+ du Pays de Tulle s'inscrit de par son histoire dans le cadre constitué par la Charte du Pays. En effet, le GAL est directement issu des groupes de travail constitués pour l'élaboration de la Charte du Pays. C'est par ailleurs dans ces groupes qu'est née la volonté d'orienter le PIC LEADER sur le thème de la valorisation de ressources naturelles et culturelles. Ainsi, le programme du Pays de Tulle résulte d'une approche ascendante effective et contribue de fait au volet culturel du projet de territoire.

L'approche territoriale du programme trouve néanmoins une limite importante dans :

- l'inadéquation du périmètre du GAL avec celui du Pays. Ainsi, les communes du nord du territoire, engagées dans le GAL de Millevaches, ne participent pas de la dynamique initiée,
- la faible participation au programme des communautés de communes et communes extérieures à la CCPT.

COOPERATION

Au stade de l'évaluation à mi-parcours, aucun projet de coopération n'a été programmé.

En revanche, une démarche a été engagée avec le GAL du Morvan autour de la valorisation des sites protohistoriques de Tintignac et de Bibracte. Elle a donné lieu à plusieurs échanges et deux rencontres entre les représentants des deux territoires. La formalisation d'un projet de coopération devait voir le jour en 2005.

Deux autres pistes de coopération sont par ailleurs évoquées, sans que des réalisations spécifiques n'aient vu le jour à la mi-2005 :

- un projet de coopération interterritoriale avec les GAL auvergnats Parcs des Volcans et Pays de Combrailles,
- un projet de coopération européenne autour des musiques amplifiées : des déplacements ont ainsi déjà eu lieu à Smolensk (Russie) et à Schorndorf (Allemagne).

Les actions de coopération constituent un volet du programme encore à concrétiser d'ici la fin de la programmation.



5. Questionnement évaluatif

L'EFFET STRUCTURANT DE LEADER+ POUR LE TERRITOIRE

Rappel de la question évaluative : Quel est l'effet structurant de LEADER pour le territoire (impact géographique, pérennité des actions...)?

Au regard des composantes d'appréciation de l'effet structurant, les constats suivants émergent :

- Si l'impact géographique des actions est globalement partagé par l'ensemble du territoire, la mise en œuvre du programme est restée le fait d'acteurs fortement concentrés sur Tulle et les principales communes du Pays (Naves, Seilhac...). Très peu d'opérateurs issus de « petites » communes rurales ont eu accès au programme. Cela tient en partie au faible nombre de porteurs de projets potentiels dans ces communes.
- 70% des porteurs de projets ne voient pas de lien entre leur action et d'autres mises en œuvre dans le cadre du programme. Ainsi, les projets financés interagissent peu entre eux, les pratiques partenariales observées n'ont pas débouché sur la mise en œuvre de stratégies intégrées fondées sur la recherche de synergies et de mutualisation entre projets.

Plus globalement, ce constat interroge la cohérence interne d'ensemble du programme. Par exemple, aucune action d'animation culturelle n'a été conçue comme un moyen de mise en valeur de sites patrimoniaux soutenus dans le cadre de la mesure 1.1.

- Dans le domaine culturel, premier pourvoyeur d'actions dans le cadre de LEADER+, le PIC a autant soutenu des opérations préexistantes au programme (Nuits de Nacre, animations Tuberculture...) que permis ou accompagné l'émergence d'initiatives nouvelles, à caractère bien souvent ponctuel. En effet, 63% des porteurs de projets de la mesure 1.2. estiment que leur projet aurait pu voir le jour sans LEADER.
- En revanche, LEADER a eu un effet nettement plus structurant sur le volet patrimonial. D'une part, l'apport des fonds européens a été déterminant pour la mise en œuvre des actions dans 63% des cas. D'autre part, les actions soutenues, ayant porté sur des investissements matériels ou la valorisation de sites, constituent un socle sur lequel le Pays pourra s'appuyer pour développer une politique de développement, en particulier touristique. Le site de Tintignac apparaît ici fortement emblématique.



Ainsi, l'effet structurant de LEADER+ sur le territoire s'avère limité.

Il porte principalement sur la dimension patrimoniale et donc la capacité à terme du Pays de fonder une politique touristique et de loisirs. Les orientations choisies pour la dotation complémentaire devraient par ailleurs permettre de renforcer cet effet structurant dans le domaine de la valorisation des ressources naturelles. Par ailleurs, des avancées ont été accomplies en matière d'organisation des acteurs de ce secteur : mise en réseau des OTSI, émergence de nouveaux partenariats...

Dans le champ culturel, l'impact des fonds européens risque d'être avant tout ponctuel, caractérisé par un gain qualitatif sur des démarches préexistantes. En effet, les projets nouveaux apparus dans LEADER ont peu de chances d'être maintenues durablement ou d'être suivis de nouvelles initiatives significatives.

Au terme du programme, il n'est donc pas certain que le territoire ait progressé par rapport à la situation initiale.

LA CONTRIBUTION DE LEADER+ AU DEVELOPPEMENT D'ACTIVITES ECONOMIQUES

Rappel de la question évaluative : En quoi LEADER+ contribue-t-il au développement d'activités économiques : tourisme, produits locaux, énergies, valorisation économique du milieu naturel ?

Les constats :

- la fiche action 2.1., à caractère fortement économique, a particulièrement peu fonctionné depuis le début du programme.
- A l'inverse, le grand nombre de manifestations culturelles a eu un impact direct immédiat sur l'activité des hôteliers et restaurateurs et sur l'emploi dans le secteur artistique (intermittents du spectacle...). Ainsi, la moitié des projets soutenus par le PIC ont eu un effet au moins indirect sur l'emploi. La durabilité de ces retombées positives est conditionnée à la pérennité des événements concernés au-delà de LEADER+.
- En matière de loisirs de nature, de nombreuses initiatives potentiellement porteuses de développement économique ont été soutenues (randonnée, kayak, vélo-loisir...). Néanmoins, l'absence de structuration de cette offre diversifiée à travers des produits intégrés en limite les retombées sur le plan économique, faute d'une visibilité et d'une accessibilité aisée pour les touristes présents sur le territoire.
- Enfin, les dimensions de valorisation des produits locaux, notamment agricoles, et des énergies (bois-énergie...) sont à ce stade absentes du programme, alors même qu'elles en constituaient un des objectifs.

Il ressort de ces constats que la contribution de LEADER au développement d'activités économiques se limite au domaine touristique, par l'ouverture de sites au public, la mise en réseau des OTSI et la génération d'une activité liée aux manifestations culturelles. La pérennité de ce



dernier aspect reste conditionnée à celle des événements auxquels il s'adosse (cf. point précédent).

Les autres objectifs économiques ciblés par le plan de développement restent à réaliser d'ici la fin du programme. La dotation complémentaire devrait accroître l'action sur la valorisation du patrimoine naturel. En revanche, la très faible mobilisation des acteurs économiques dans le programme hypothèque sérieusement les perspectives de valorisation des produits locaux et des énergies renouvelables d'ici la fin 2006.

LA CONTRIBUTION DE LEADER+ A L'APPROPRIATION DES PRINCIPES DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Rappel de la question évaluative : LEADER+ contribue-t-il à une meilleure appropriation par les acteurs locaux des principes du développement durable ?

Par nature, le thème choisi par le GAL s'inscrit dans les finalités du développement durable. Il en résulte naturellement que la grande majorité des actions sont compatibles avec ses principes.

Néanmoins, peu de projets ont été conçus dans une optique conscientisée de contribution au développement durable.

Ainsi, le programme ne s'inscrit pas à proprement parler dans une démarche construite de développement durable.

Cela se traduit par exemple par l'absence de référence explicite dans la grille de sélection des projets du GAL.

Néanmoins :

- certaines actions mêlent les dimensions sociales et économiques, à travers un accès facilité au plus grand nombre à la culture et à l'appropriation de l'identité locale, croisé avec un effet économique certain.
- 37,5% des porteurs de projets estiment que leur projet contribue à une meilleure gouvernance sur le territoire, notamment grâce à un meilleur partenariat public-privé.
- Enfin, le fonctionnement du GAL constitue quant à lui une expérience accomplie de bonne gouvernance territoriale : lieu de co-décision, mais aussi bénéfice partagé de la mise en réseau.

Au-delà de ces constats liés aux réalisations, il s'avère que, en matière de contribution à l'appropriation des principes du développement durable, seules deux actions de la mesure 1.3. répondent de façon évidente, sinon conscientisée, aux objectifs : l'opération « plantation d'un verger de variétés anciennes » (par son caractère éducatif et sa contribution au maintien de la biodiversité) et « édition d'un dépliant de sensibilisation à l'environnement » (caractère éducatif intégré à une pratique de loisir de nature).

LA CONTRIBUTION DE LEADER+ A LA PREPARATION DE LA PROCHAINE GENERATION DES FONDS COMMUNAUTAIRES

Rappel de la question évaluative : En quoi LEADER+ prépare-t-il les acteurs locaux à la prochaine génération des fonds structurels (innovation et coopération) ?



La prochaine génération des fonds européens met fortement l'accent sur des modalités spécifiques d'intervention privilégiant notamment l'innovation et la coopération interterritoriale comme transnationale.

Force est de dresser les constats suivants :

- A ce jour, le GAL n'a pas formalisé d'actions de coopération, même si des contacts ont été pris.
- Même si le caractère novateur des projets n'est pas toujours avéré, le GAL a conduit une action de sensibilisation et d'incitation des acteurs locaux à développer le caractère pilote de leurs projets, ainsi que l'affirmation plus de 70% d'entre eux. Par ailleurs, la grille de sélection, utilisée avant tout avec les porteurs de projet, retient explicitement la caractéristique d'innovation comme un des critères essentiels.
- LEADER+ constitue une première expérience de mise en œuvre des fonds européens de façon intégrée pour le territoire du Pays de Tulle. Au-delà des réalisations, il se traduit ainsi pour l'ensemble des acteurs impliqués durablement dans le Comité de programmation par un apprentissage, notamment en matière de gestion et de réglementation des fonds, mais aussi de partenariat public-privé de décision.

Globalement, le Pays de Tulle sortira de toute évidence de LEADER+ mieux armé pour préparer la prochaine programmation que s'il n'avait pas bénéficié du PIC.

Cependant, l'absence de projet de coopération constituera probablement un handicap important et ce à deux titres :

- 1. Cette pratique sera incontournable et l'analyse à l'échelle nationale montre que les territoires qui possèdent déjà une expérience de coopération disposent d'un avantage significatif sur les autres ;**
- 2. La bonne gouvernance mise en place risque de trouver ses limites du fait du cercle restreint d'acteurs locaux concernés, porteur d'un risque d'essoufflement des apports de cette gouvernance : créativité, décloisonnement...**

PERTINENCE ET CONDITIONS DE LA TRANSFERABILITE DES ELEMENTS DE LA METHODE LEADER+

Rappel de la question évaluative : Quels éléments de la méthode LEADER sont-ils transférables et à quelles conditions ?

Au stade de la mi-parcours, il apparaît prématuré d'apporter une réponse à cette question évaluative.

Néanmoins, le **partenariat public privé** dans son principe est approprié et fédère les points de vue. Sa transférabilité au-delà de LEADER reste à valider, notamment au regard de sa nature de co-décision. Ainsi, l'articulation avec la légitimité et la responsabilité politique devra être mise en débat avec les élus du territoire.

Dans une moindre mesure, **l'approche territoriale** est également citée comme une dimension appropriée que



LEADER+ a contribué à renforcer dans le prolongement de la dynamique de Pays. Elle reste néanmoins conditionnée d'une part à l'obtention d'un fonctionnement normalisé avec le PNR et à l'affirmation du rôle des communautés de communes rurales dans sa mise en œuvre.

La plupart des autres éléments de la méthode LEADER (innovation, participation active et coopération) rencontre une adhésion de principe mais donne lieu à des réserves quant à la pertinence de leur généralisation.



6. Conclusions et préconisations

CONCLUSIONS

Le GAL du Pays de Tulle a joué le jeu de LEADER+

L'ensemble des analyses du fonctionnement du GAL, de la mise en réseau et de prise en compte des spécificités du PIC montre que le GAL du Pays de Tulle s'inscrit pleinement dans l'esprit du programme LEADER+.

La qualité du partenariat de décision en constitue la principale illustration.

Néanmoins, le retard pris en matière de coopération, les forts déséquilibres de programmation entre les mesures et l'absence notoire de certains partenaires constituent autant de voies de progrès d'ici la fin du programme.

La notion de partenariat a progressé sur le territoire

Tant au sein du Comité de programmation que dans les pratiques des opérateurs concernés par le PIC, le programme LEADER a d'ores et déjà généré de nombreux partenariats nouveaux ou élargis par rapport aux pratiques antérieures. De nouveaux acteurs, notamment associatifs, ont ainsi eu accès

à des sources de financement nouveaux pour eux et de nouvelles formes de coopération locales ont émergé.

Le potentiel culturel du territoire est confirmé

La richesse des opérations soutenues sur le plan culturel (diversité des formes d'expression et de diffusion, des publics visés et associés, des sujets abordés, etc.) confère à la mesure 1.2 un caractère pilote indéniable.

Son dynamisme confirme l'hypothèse initiale du plan de développement de l'existence d'un potentiel important d'opérateurs et de ressources culturelles identitaires du territoire.

L'effet structurant sur le développement local est inégal

Si un grand nombre d'actions de la mesure 1.1 contribuent à structurer une offre patrimoniale locale, socle d'un développement touristique futur, le foisonnement des initiatives culturelles au sein de la mesure 1.2 ne débouche pas à ce stade sur un apport durable au développement du territoire.



En effet, la dynamique culturelle soutenue n'est ni pérenne, ni suffisamment valorisée comme vecteur de renforcement de l'identité du territoire.

La dimension pédagogique est incomplète

LEADER+ a constitué pour le territoire une première pratique de mise en œuvre des fonds européens. A ce titre, il a permis aux acteurs d'acquérir une première expérience, de toute évidence favorable pour la prochaine génération des fonds.

Cependant, certains principes incontournables pour la période 2007-2013 (innovation, coopération, développement durable) n'ont été que partiellement abordés.

Ainsi, le programme n'a pas à ce stade joué pleinement son rôle formatif dans la perspective de la période 2007-2013. Ces principes devraient ainsi être mieux mis en avant d'ici à la fin du programme.

PRECONISATIONS

Préconisation 1 :

Faire évoluer la composition du GAL, dans un double souci : pallier l'absence répétée de certains membres et préparer de nouveaux acteurs locaux à la future programmation 2007-2013.

Cette évolution devrait se traduire par l'intégration de nouveaux membres, en particulier privés, mais aussi par la remobilisation des collectivités locales du territoire ou l'élargissement à de nouvelles d'entre elles.

A cette fin, des bénéficiaires du programme pourraient se voir proposer d'intégrer le Comité de programmation, en particulier des acteurs des activités de nature ou de l'environnement.

Préconisation 2 :

Cibler la fin de la programmation sur quelques projets collectifs de qualité. Pourront être privilégiés plus particulièrement les actions prévues par la dotation complémentaire, ainsi que l'émergence d'actions au sein des mesures 2.1 « Promouvoir de nouveaux produits et de nouvelles activités valorisant les ressources naturelles et culturelles » et 1.3 « Affirmer l'image de qualité du territoire ». Vue la nature des actions projetées et le calendrier resserré de montage des projets, l'atteinte de cet objectif nécessite un travail soutenu d'animation et de mise en réseau des opérateurs.

Parmi les modalités possibles :

- l'appel à projets locaux pourrait être utilisé dans le cadre de la mesure 2.1.,
- l'exemple de travail participatif qui a présidé à la réalisation du dépliant de sensibilisation à l'environnement pourrait être promu, notamment en direction des opérateurs de loisirs de nature, et favoriser la définition de nouveaux projets sur la mesure 1.3.

Préconisation 3 :

Concrétiser un ou deux projets de coopération, même modestes, mais à caractère surtout pédagogique pour les élus et les décideurs locaux.



Concrètement, la formalisation du projet avec le GAL du Morvan doit constituer la priorité. De même, afin de bénéficier d'une première expérience de coopération transnationale, un des projets européens identifiés devrait être mené à bien.

Pour garantir l'apport pédagogique de ces projets, il conviendra de veiller à ce qu'ils associent effectivement le plus grand nombre possible d'acteurs du programme (sur le modèle de la participation à la mise en réseau).

Il convient de noter que la coopération dans le cadre de la future programmation sera également un moyen de cofinancement de l'ingénierie territoriale.

Préconisation 4 :

Réaliser des actions de capitalisation, dans un double but de contribution sous cet angle à la mise en réseau nationale et régionale et de communication et diffusion de l'image du territoire.

Les actions à conduire peuvent être :

- la rédaction des fiches de capitalisation prévues au niveau national, gages de visibilité du programme du Pays de Tulle dans l'ensemble des GAL et des territoires de projets français ; le choix des actions à promouvoir de la sorte pourrait résulter d'un débat au sein du Comité de programmation ; afin de ne pas surcharger l'équipe d'animation du GAL, ce travail de rédaction pourrait être proposé au groupe d'étudiants du CERAMAC, par ailleurs impliqué dans l'évaluation ;

- l'élaboration d'un produit de diffusion de l'identité du territoire, résultant d'une stratégie de promotion du territoire et fondé sur un travail collectif de capitalisation, de prise de recul et de promotion de la grande diversité des produits élaborés. Cette initiative pourrait donner lieu à un ou plusieurs projet(s) inscrits dans la mesure 2.2.

Préconisation 5 :

Positionner le Pays de Tulle sur l'appel à projets « Pôles d'excellence rurale » (PER). Pour prolonger, voire amplifier les acquis de LEADER et les étendre à l'ensemble du Pays, le territoire pourrait présenter en septembre 2006 un projet de PER sur l'un des deux thèmes faisant échos à celui de LEADER : « promotion des richesses naturelles, culturelles et touristiques » ou « valorisation et gestion des bio-ressources ».

L'appel à projets a vocation à soutenir de l'investissement dans le cadre de projets multi-partenariaux à finalité d'emploi et de développement durable.

LEADER+ ayant déjà permis de financer de nombreux investissements liés au patrimoine et à la culture, l'évaluateur recommande un positionnement sur le thème des bio-ressources, ce thème ayant de plus suscité nettement moins de candidatures lors du premier appel à projets que celui de la promotion des richesses naturelles, culturelles et touristiques.