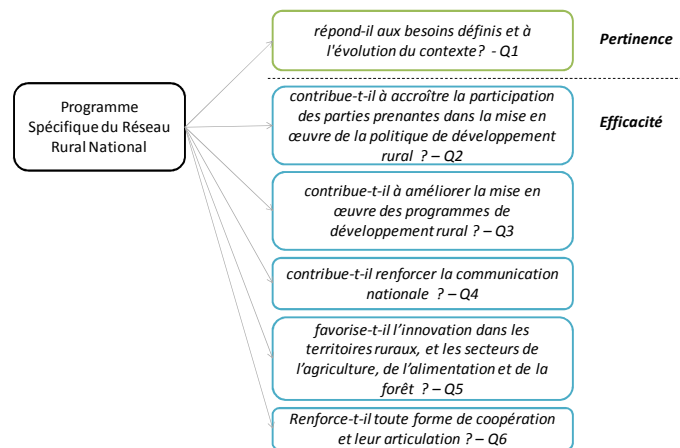


Evaluation du programme spécifique du Réseau rural national dans le cadre du rapport annuel de mise en œuvre 2016

Contexte de l'évaluation

Le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, en tant qu'autorité de gestion, a souhaité réaliser une évaluation à mi-parcours du Programme Spécifique du Réseau rural national (PSRRN). Il a saisi l'opportunité de la rédaction du Rapport Annuel de Mise en Œuvre 2017, dit renforcé, à destination de la Commission Européenne, pour réaliser une évaluation approfondie, allant au-delà des éléments requis pour ce rapport. Ainsi, l'Unité Nationale d'Animation (UNA) du Réseau Rural National (RRN), appuyée par l'Agence de Services et de Paiements, a mandaté le cabinet ACTeon dans le cadre d'un marché public, pour réaliser une **évaluation du PSRRN** incluant :

- une évaluation de la **pertinence des interventions** du Réseau Rural National et,
- une évaluation de **l'efficacité de l'action du Réseau Rural National, via l'analyse de sa contribution à la réalisation des objectifs règlementaires** fixés par l'article 54 du règlement n° 1305/2013.



Certains éléments complémentaires (comme l'évaluation de la **cohérence** entre le réseau rural national et les réseaux régionaux, l'analyse de la **perception** des membres du RRN de la **dimension européenne** du réseau ou **l'impact des procédures administratives** sur les activités des bénéficiaires) permettant d'élargir l'évaluation ont été intégrés au référentiel d'évaluation.

Méthodologie

L'évaluation a été conçue pour apporter des réponses aux questions évaluatives, sur la base d'éléments factuels et sur la perception des membres du réseau rural. Les travaux d'évaluation, réalisés par un bureau d'étude indépendant, se sont déroulés sous la forme d'un dialogue étroit avec l'instance d'évaluation.

Pour chaque question évaluative ont été croisés des **éléments objectifs de réalisations** des activités et une **analyse qualitative** approfondie basée sur de 35 entretiens réalisés auprès des membres du réseau rural national, et sur un questionnaire en ligne partagé avec l'ensemble des membres du réseau rural national (25 réponses). La place donnée à la perception des acteurs est centrale dans cette évaluation en raison de la nature des actions d'animation du réseau et aux impacts qui peuvent être difficilement mesurables par des indicateurs quantifiés.

La méthode mobilisée pour recueillir ces avis est **l'entretien semi-directif**. C'est une méthode de recueil d'informations qualitatives couramment mobilisée dans les études sociologiques pour comprendre les représentations et les pratiques des acteurs. Une

analyse critique des perceptions a été réalisée, afin de différencier les éléments basés sur des éléments objectifs des éléments basés sur des éléments subjectifs. Les deux aspects sont retranscrits dans les réponses aux questions évaluatives.

La répartition des personnes interviewées est représentative des membres du réseau rural, des chefs de file de projet de Mobilisation Collective pour le Développement Rural, les correspondants des Réseaux Ruraux Régionaux, la cellule d'animation du RRN, des réseaux Leader et PEI. La répartition des membres parmi les 7 collèges de l'assemblée générale du Réseau Rural National a été prise en compte dans l'échantillonnage pour garantir une meilleure représentativité.

Résultats de l'évaluation

Dans quelle mesure les interventions du Réseau rural permettent-elles de répondre aux besoins définis et à l'évolution du contexte (pertinence) ?

Pour les acteurs interrogés, « faire réseau » est une étape essentielle au développement de visions partagées, à la coopération, à la participation à la mise en œuvre des politiques de développement rural. Dans le contexte récent, l'évolution de la place et de l'échelle régionale implique un besoin de réorganisation, de repositionnement et de renforcement des liens et des échanges entre acteurs du développement rural, réseaux régionaux et Autorités de gestion des programmes de développement rural. L'évolution du contexte économique et social contribue aussi à renforcer le besoin de coopération entre acteurs.

Le rôle attendu du Réseau rural national porte ainsi sur la mise en réseau des acteurs (de différents collèges, de régions différentes), mais surtout sur l'animation de la coopération. Le RRN est vu comme un facilitateur, dont le rôle est d'appuyer les acteurs du développement rural dans leurs actions, en :

- capitalisant, diffusant, animant le partage d'informations issues des acteurs locaux ;
- facilitant la coopération, notamment entre acteurs de régions différentes (et avec l'Europe) ;
- informant/formant selon les besoins et en soutenant/mutualisant les évaluations.

Le RRN est aussi perçu comme un acteur de la construction des politiques de développement rural, via sa place au carrefour des idées et propositions des acteurs et via son appui à l'innovation.

La mise en relation des activités du PSRRN avec ces attentes fait apparaître que :

- les attentes en termes de mise en lien et de coopération entre acteurs des Groupes d'Action Locale (GAL) et Groupes Opérationnel du Projet Européen pour l'Innovation (PEI) peuvent être satisfaites par des activités dédiées ;
- les attentes en termes d'appui à l'innovation et d'appui technique peuvent être pleinement satisfaites par des activités dédiées, sauf dans le cas des RRR en structuration (pas d'activité) ;
- les attentes en termes d'échanges et de partage le sont en grande partie, plusieurs activités y contribuant.

Dans quelle mesure le Réseau rural national contribue-t-il à accroître la participation des parties prenantes dans la mise en œuvre de la politique de développement rural (Objectif Stratégique n° 1) ?

Selon les résultats des entretiens, il apparaît que le Réseau rural agit, de manière indirecte, à l'accroissement de l'implication des acteurs dans les politiques de développement rural. Dans un premier temps, le Réseau rural national a mis en place des outils qui contribuent à faire connaître son programme et ses activités. C'est un préalable à l'implication des acteurs du développement rural dans le réseau. Des activités telles que les événements et les rencontres (les assemblées générales, les séminaires thématiques, les réunions des correspondants régionaux ainsi que les réunions du comité réseau rural) sont autant d'occasions d'inviter les acteurs à s'impliquer, mais ces événements sont perçus par les acteurs comme n'étant pas suffisamment participatifs limitant ainsi leur implication.

Enfin, les projets de Mobilisation Collective pour le Développement Rural (MCDR) et la mise en réseau des Groupes Opérationnels du PEI contribue à impliquer les acteurs directement dans les projets et indirectement en partageant les résultats de ces projets et à élargir le périmètre historique des membres du RRN.

L'évaluation a fait apparaître que les principaux acteurs mobilisés sont des acteurs agricoles et que les acteurs du développement local sont moins impliqués et moins intéressés par les thématiques actuellement abordées par le réseau. Le démarrage effectif des activités de mise en réseau sur le volet LEADER, et la valorisation des résultats des projets MCDR sur ces thématiques pourraient contribuer à rééquilibrer cette situation et à impliquer davantage cette catégorie d'acteurs.

Dans quelle mesure le Réseau rural national contribue-t-il à améliorer la qualité de la mise en œuvre des programmes de développement rural (Objectif Stratégique n° 2) ?

Le Réseau rural national a développé plusieurs activités pour contribuer à l'amélioration des politiques de développement rural. Cette amélioration passe par un appui aux autorités de gestion dans la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation ainsi que par la formulation de recommandations. Le réseau rural a mis en place des actions visant à soutenir les évaluations, favorisant les échanges entre les acteurs, et visant à produire de la connaissance et de l'innovation. Ces activités sont encore « jeunes » et ne contribuent pas encore, de manière mesurable et significative, à l'amélioration des politiques publiques. Cependant, les conditions sont réunies pour que dans un futur proche, les activités du RRN

puissent contribuer à l'amélioration de la qualité de mise en œuvre des politiques de développement rural.

Les apports possibles du RRN pour atteindre cet objectif sont à mesurer aussi au regard de l'organisation retenue en France. En effet le ministère en charge de l'agriculture joue également un rôle d'autorité coordinatrice du FEADER en France. Ce rôle n'est pas assuré par le bureau en charge du RRN, mais par le Bureau de Coordination du Développement Rural (BCDR). Les interactions entre les deux bureaux existent, en particulier sur la conduite d'activités identifiées (conduite par un chargé de mission du BCDR), mais les actions visant à accompagner les autorités de gestion dans le domaine des procédures et de l'application de la réglementation ne sont pas valorisées dans le cadre du RRN alors que leur objectif premier porte sur l'amélioration de la qualité de mise en œuvre des Programmes de Développement Rural (PDR).

Dans quelle mesure le Réseau rural national contribue-t-il à renforcer la communication nationale (Objectif Stratégique n° 3) ?

Le RRN s'est fortement mobilisé sur les outils de communication. Les supports de communication à disposition sont globalement jugés de bonne qualité, qu'il s'agisse des supports concernant directement le RRN (plaquette de présentation du RRN,) ou des supports à vocation de diffusion (les lettres d'information, la brochure PEI, etc.). Les outils explicitant les politiques de développement rural et leur financement (sauf PEI) ne sont pas encore adaptés aux différents niveaux de lecture des membres du réseau (du nouvel arrivant cherchant des informations générales à la structure rodée à ces politiques, mais recherchant des informations spécifiques). L'audience du réseau rural est plutôt un public de connaisseurs. Pour s'assurer de toucher un public plus large, le RRN pourrait s'interroger sur l'intérêt et la valeur du FEADER pour les citoyens et valoriser les apports du FEADER pour faciliter la compréhension du RRN et du FEADER à un public intéressé.

L'information apportée par le RRN est perçue avec une dominante agricole, cette information étant la première porte d'entrée du RRN, certaines structures du développement rural hors agricole se détournent progressivement du RRN pour rechercher de l'information via d'autres circuits. Les modalités de mise à disposition de l'information ne favorisent pas encore la circulation horizontale de l'information même si des efforts sont réalisés en ce sens. La stratégie d'information et de communication du RRN paraît trop descendante, alors que le RRN pourrait s'appuyer davantage sur les membres de son réseau. De nombreuses parties prenantes estiment qu'ils ont eux-mêmes un rôle à jouer dans l'information sur la politique de développement rural.

Dans quelle mesure, le RRN favorise-t-il l'innovation dans les territoires ruraux, et les secteurs de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt (Objectif Stratégique n° 4) ?

Le RRN assume son positionnement à la croisée des innovations. Ses activités sont amenées à favoriser l'émergence puis la mise en œuvre d'innovations par les acteurs du développement rural, les échanges autour des innovations, la capitalisation et la diffusion. Le PSRRN comporte plusieurs activités de financements de projets innovants. L'appel à projets MCDR porté par le RRN tend à faire prendre de l'ampleur à de nouvelles formes d'innovation (innovation organisationnelle dans le cas de projets partenariaux, innovation par les usages...). Les activités du RRN sur le PEI démarrent de façon dynamique et sont amenées à se poursuivre pour appuyer notamment la mise en place des groupes opérationnels.

Toutefois, les activités du RRN favorisant l'innovation ne sont pas assez avancées pour évaluer l'impact sur l'innovation. Hors PEI, les modalités d'échanges entre membres du réseau ne favorisent pas la diffusion horizontale de l'innovation et donc limitent les effets « boule de neige » attendus par les membres du réseau. Que ce soit dans le cadre des projets MCDR ou des réunions rassemblant les membres du RRN (Assemblées générales, Comité du Réseau rural, ...), le fonctionnement proposé ne semble pas être le plus efficace pour favoriser les échanges autour de l'innovation. Si les événements favorisent la mise en réseau des acteurs, le format des réunions très cadré et descendant ne favorise pas les échanges horizontaux (voir Objectif Transversal). Les parties prenantes sont en attente de processus de rencontres favorisant la co-construction. Enfin, les attentes restent fortes concernant la capitalisation et la diffusion de l'innovation (en lien, notamment, avec les projets MCDR et le réseau PEI).

Dans quelle mesure le Réseau rural national contribue-t-il à renforcer toute forme de coopération et leur articulation (Objectif transversal) ?

Pour les acteurs interrogés, les activités du PSRRN contribuent à créer ou renforcer des liens entre acteurs nationaux de différents secteurs ou de différents réseaux, et entre réseaux régionaux et acteurs nationaux. Toutefois, ils estiment que la mise en réseau se fait principalement par d'autres canaux (réseaux propres et partenariats des acteurs, Réseaux ruraux régionaux à l'échelle locale) ; de fait, en moyenne :

- les acteurs agricoles mettent en avant leurs liens avec des instituts techniques et de recherche dans le domaine agricole et avec les collectivités sur leurs territoires,
- les RRR mettent en avant des liens forts avec les acteurs d'appui au développement local, mais malgré tout plus faible avec les autres secteurs, y compris dans le cadre des projets MCDR,
- les acteurs de l'environnement et autres acteurs socio-économiques affichent des liens modérés avec les autres secteurs.

Parmi les actions du PSRRN, quatre contribuent à renforcer, plus ou moins fortement, la coopération entre acteurs :

- les rencontres de type séminaires thématiques jouent un rôle, mais les formats demeurent trop descendants pour permettre des échanges approfondis sur des thématiques communes ;
- les projets MCDR facilitent la coopération, davantage entre acteurs du monde agricole ;
- la mise en réseau et les échanges autour des PEI nourrissent ces démarches de coopération nouvelles ;
- les réunions des correspondants facilitent la coopération entre RRR sans être encore suffisantes.

L'absence d'actions de coopération entre territoires Leader et d'appui à la structuration des RRR freine en revanche le renforcement de la coopération entre acteurs des territoires.

Conclusions

L'évaluation menée à mi-parcours sur les activités depuis le début de la programmation jusqu'à fin 2016 visait à évaluer le niveau d'atteinte des objectifs stratégiques et le niveau de réponse aux besoins des acteurs du développement rural. Le RRN, par ses activités, vise à répondre aux quatre objectifs stratégiques que sont l'accroissement de la participation des parties prenantes à la mise en œuvre des politiques de développement rural (OS1), l'amélioration de la qualité de la mise en œuvre des programmes et des politiques de développement rural (OS2), le renforcement de la communication nationale (OS3) et la facilitation de l'innovation dans les territoires ruraux et les secteurs de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt (OS4) et le renforcement de toute forme de coopération et leur articulation (OT).

Les activités prévues dans le programme spécifique du Réseau rural national (pertinence) sont cohérentes avec les besoins des acteurs du développement rural en termes de mise en lien des acteurs, notamment des GAL et des PEI, dans l'appui à l'innovation et dans les possibilités d'échanges. Le RRN est perçu comme un acteur de la construction des politiques de développement rural par l'espace qu'il offre à l'échange d'idées et de proposition d'acteurs.

L'évaluation a montré que les outils étaient, pour la plupart mis en place, et de nombreuses actions en cours de réalisation. Le stade d'avancement du RRN est encore trop précoce pour mesurer l'impact de ses actions (efficacité). L'importance des projets de Mobilisation Collective pour le Développement Rural dans le RRN est à souligner. Premier financement partenarial du FEADER, ils répondent à un large éventail de besoins identifiés dans les territoires ruraux en termes de coopération entre les territoires, de collaboration, d'innovation et de partage d'information sur les financements publics et sensibiliser sur les enjeux des territoires ruraux.

Propositions pour la suite

Au regard des conclusions de cette évaluation, plusieurs propositions sont formulées pour alimenter une réflexion sur les ajustements visant à atteindre les objectifs du réseau rural. Un travail d'approfondissement de ces propositions par l'Unité Nationale d'Animation est envisagé.

Afin d'améliorer le fonctionnement du Réseau Rural National, il est recommandé un renforcement du **rôle de facilitateur** du RRN, visant à **favoriser les collaborations entre les membres**. Ce rôle de facilitateur pourra se traduire dans l'organisation et l'animation des réunions du RRN, dans le choix des contenus qui pourraient être plus ouverts vers le développement rural, rééquilibrant la place prise par l'agriculture et dans une plus grande interactivité dans ses outils de communication. Un **renforcement de l'articulation entre les réseaux européen, national et régionaux** apporterait une plus grande fluidité de communication et une plus grande interactivité entre les acteurs. Enfin, il est également proposé l'ouverture d'une réflexion sur **l'organisation interne** du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation visant une meilleure cohérence et une meilleure efficacité. Nous engageons l'UNA et la Commission européenne à une réflexion sur l'allègement des contraintes administratives qui entravent, notamment, les avancées des projets de Mobilisation Collective pour le Développement Rural.