

*Synthesis of Ex Ante
Evaluations of Rural
Development Pro-
grammes 2007-2013*

Executive Summary

11/12/2008

Commissioned by:
European Commission
DG Agriculture and Rural Development

*Synthesis of Ex Ante Evaluations of
Rural Development Programmes 2007-2013*

Executive Summary

11/12/2008

Herta Tödting-Schönhofer (Project Director)

Bernd Schuh (Project Leader)

Robert Lukesch

Jean-Pierre Vercruysse

Hannes Wimmer

Sebastian Elbe

Paul Soto

Lukas Wortmann

metis GmbH (former ÖIR-Managementdienste GmbH)

A-1220 Wien, Donau-City-Straße 6

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

e-mail: office@metis-vienna.eu | <http://www.metis-vienna.eu>

in association with

AEIDL – European Association for Information on Local Development

Chaussée Saint-Pierre 260, 1040 Brussels, Belgium

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

e-mail: aeidl@aeidl.be | <http://www.aeidl.be>

Vienna/Brussels, 11 December 2008

Executive Summary

Context

This synthesis of the 94 ex evaluations of rural development programmes has been carried out by a team of core experts supported by geographical experts over the period January 2008 to December 2008.

As starting point of the ongoing evaluation for the programming period 2007 – 2013, the general objective of this synthesis is to provide a stocktaking of the rural development programmes across the EU. Specific objectives include the provision of data sets, the identification of European trends, and the investigation about the extent to which the needs of rural areas in the Member States are pertinently covered by rural development measures.

The synthesis is structured around six evaluation themes, which mainly reflect the structure and content of the single evaluation reports. The findings related to these themes are mainly based on an in-depth screening of available programming documents (ex ante evaluation reports, national/regional rural development programmes, National Strategy Plans, Strategic Environmental Assessment reports). An additional seventh evaluation theme concerns the preparation and future implementation of the ongoing evaluation system by the Member States. The content of this theme is based on primary data directly collected for the purpose of this meta-evaluation.

As regards our methodological approach, a set of tools was defined for extracting the relevant information from the different sources. In order to ensure consistency in the analysis of the different documents, specific guidelines were provided to the geographical experts, and a glossary of key terms was finalised. An in-depth review of relevant literature complemented the screening of programming documents, and expert judgement supported the drawing-up of conclusions.

In order to reduce the inherent complexity of this synthesis, the 94 programming areas were arranged in a set of 10 cluster groups. This clustering analysis was developed around 18 factors, derived from relevant baseline indicators, in view of obtaining as much as possible homogenous groups in terms of needs of the respective programme areas, as depicted by the baseline indicators. Despite the intrinsic methodological limitations of this approach (e.g. in terms of data availability, inclusions of regional and national programme areas, etc.) the cluster groups proved to be useful for the purpose of synthesising findings related especially to themes 1 and 3, and to some extent to theme 2 (see respective chapters for a detailed description).

Findings

Concerning the approaches to ex-ante evaluations, in general these were carried out in an accompanying way, following an interactive and iterative process between evaluators and programming authorities, and this very intensive coordination process led to improvements of the quality of programmes. The recommendations issued by the evaluators seem to have been taken into account in the formulation of the programmes, although the lack of formal reporting about this process makes it not always possible to identify whether this was the case. Little involvement of stakeholders was reported, but an interesting range of tools was utilised to ensure the iterative nature of the work.

The findings derived from theme 1 (SWOT analysis and needs assessment) show that Member States have devoted considerable efforts in the development of their strategies, which are based on a thorough assessment of needs of their respective programme areas. Our analysis has permitted to categorize the relevant needs identified in the different programme areas and to aggregate them around the different cluster groups. The main needs identified range from structural adjustments of rural areas and modernisation (productivity deficits, fragmentation, capital...) to biodiversity loss and lack of specialization/diversification/de-concentration/quality of the agricultural sector.

Despite this overall positive judgement, a number of elements in need of further improvement were identified. In many cases we have observed that the identified needs, driving forces and causes of disparities do not play the expected prominent role in the definition of the strategies. This is mainly due to the problems in translating the identified needs into an appropriate ranking of disparities to be addressed, with the latter having generally not been sufficiently analysed. As a result of the above, the SWOT analysis, and the subsequent identification of needs, driving forces and causes of disparities are often conducted along the three axes of the second pillar rather than in terms of broader economic, social and environmental categories, a fact potentially limiting the establishment of needs-driven strategies. We have also noticed a lack of common understanding concerning the terms "needs", "driving forces" and "causes of disparities", which are all usually described in negative terms or normative goals, whereas they can actually also refer to positive opportunities. In this respect we see room for further action, e.g. through the activities of the European Evaluation Network.

As for theme 2 (policy objectives), we have observed that, while the programmes reflect the objectives of the rural development policy referred to in Council Regulation 1698/2005, they tend to do so in a rather unspecific manner: the refinement and adaptation of these objectives to the different national or regional contexts seem to have been made only to a limited extent. In addition, the identified objectives are usually not translated into quantified target levels and their link to the outcomes of the SWOT analysis is generally weak. Examples of well defined programme objectives have been also identified.

The new approach to programming includes the elaboration by the Member States of strategies established at national level within the National Strategy Plans. These strategies appear to be very structuring for the rural development programmes, since they are prepared before them, at a time when the ex ante evaluation is not yet started (although the National Strategy Plans could be revised following the completion of the ex ante evaluations). This represents in our eyes an important limitation of the role of the ex ante evaluations in supporting the elaboration of the programmes.

In a large majority of the programmes, full intervention logics (general objectives – specific objectives – operational objectives – expected results) are included, although not always in a structured way. In a number of cases we have observed problems in referring correctly to the different levels of (operational, specific and global) objectives. We consider that appropriate training can enhance the „culture“ of programming.

In a majority of programmes, the ex ante evaluations state that there is a high level of coherence between the objectives of the programmes and those of the National Strategy Plans, although the funding allocations among different axis do not always appear well balanced with respect to the priorities of the national strategies

The EU common baseline and impact indicators are applied in the programmes to a varying level of completeness and homogeneity: many programmes have omitted to quantify some indicators (or subcategories); qualitative data has been provided in a number of cases; some indicators have been quantified in a way that differs from EU common measurement.

Concerning theme 3 (measures) the ex ante evaluations provide a lot of relevant information on the lessons learned from previous programming periods. The most recurrent topics concern: improving coherence and complementarity between different policies and interventions, setting clear strategic priorities and reaching significant concentrations of funds for each of them, increasing flexibility of funding through simplification and reduction of transaction costs, strengthening bottom-up based strategies, and improving the mechanisms for monitoring and evaluating programmes. The ways through which these lessons have been incorporated into the current programmes are developed to a lesser extent, whereas few details are given on those lessons that have not been considered.

As regards the main measures applied in view of achieving the programmes' objectives, the analyses shows that *Axis 2* measures are those with the highest share of total public funding; among these, the agro-environmental measures are the most applied, with up to 66% of the total public funding in a single programme (i.e. *UK England*). In *Axis 1* the main measures comprise measure 121 (farm modernisation), measure 123 (adding value to agricultural and forestry products) and measure 125 (improving and developing infrastructure related to the development and adaptation of agriculture and forestry). In *Axis 3* "basic services for the

economy and rural population“ (measure 321) achieve the highest relative value followed by “village renewal and development” (measure 322). In *Axis 4*, measure 413 (quality of life/diversification) has a share of up to 29% of total public funds in one single programme (i.e. *UK Northern Ireland*).

Around half of the ex ante evaluations state that the overall balance between the measures is appropriate with regard to the needs identified and the established objectives, although this is not always supported by evidence (e.g. through matrix and tables comparing objectives and budget per measures). In other cases we find an imbalance reflecting a clear strategic choice (focus on agriculture, on environment, on diversification) which does not seem always justified in terms of identified needs. In a minority of cases the issue is not even mentioned. In some cases the ex ante evaluators point out that all interventions in a given programme area (all funds included) should be considered, but these statements are not followed by concrete analyses.

As regards theme 4 (impacts), the expected economic, social and environmental impacts of the programmes are generally seen by the ex ante evaluators as positive and coherent with the rural development problems identified in the respective regions. Positive combined effects of different measures on relevant issues (e.g. biodiversity or the social capital of rural areas) are frequently reported.

Problems have been generally experienced in quantifying target levels for the seven impact indicators, with the latter generally assessed in a qualitative way. In particular, the bottom-up aggregation of the effects of the measures in terms of impacts at programme level has proved to be difficult, as well as the assessment of possible trade-off effects of measures of different axis on a given parameter (e.g. effects of measures in different axis on biodiversity). In addition, the different methodologies followed for the quantification of the indicators (when this has been done) makes their aggregation at European level difficult. In this respect, as part of the development of the Handbook to the CMEF, we suggest to explore possible ways of promoting commonly shared qualitative approaches for the assessment of impacts.

Overall, the unintended impacts that have been identified are considered irrelevant, although general concerns are expressed regarding possible conflicting effects of measures under Axis 1 and 2.

In theme 5 (added value of Community involvement) we have observed that the principle of subsidiarity and proportionality have been generally carefully considered, in particular in those Member States that implement regional programmes. However, in some cases the lack of operational details makes it difficult to understand how these two concepts are expected to be applied in practice.

In general, the concept of complementarity is considered in the sense of avoiding possible overlaps between different funds, whereas synergies between different interventions have been pursued to a lesser extent (although good practices in this respect were identified, in particular in the "small" Member States).

The environmental and sustainability goals of the Gothenburg agenda are prominently considered and targeted by rural development programmes, whereas Lisbon goals are referred to especially with respect to axis 1 measures. Coherence with these overarching EU objectives seems to be ensured overall, although in a number of cases the stated coherence is not concretely demonstrated.

We see the further empowering of LEADER-type partnerships and of other de-concentrated/decentralised bodies as means for improving subsidiarity. Intensive inter-service consultations, adequate steering structures, standardised information flows and the strengthening of local implementation bodies (e.g. LAGs) represent in our eyes relevant mechanisms for increasing the internal and external coherence of rural development programmes.

In theme 6 (monitoring and evaluation) we have concluded that the established monitoring and evaluation systems and – even more – the proposed systems for collecting, storing and processing monitoring data are described and assessed by the ex ante evaluators only to a limited extent. Within the programmes, these systems are generally developed to the extent necessary to reflect the requirements of the EU framework for monitoring and evaluation of rural development programmes. We consider this as being essentially due to the low stage of maturity of these systems at the time of the ex ante evaluation, a fact that should be considered for the future programming periods in terms of fixing the timing for carrying out ex ante evaluations.

Examples were found of more innovative approaches where systems are developed in a way to exploit synergies with already existing regional information systems, or to cover efficiently monitoring requirements of different funds and/or of different intervention levels (national, regional etc.).

Monitoring indicators were generally established following the requirements of the Handbook to the CMEF, although not all programmes have exhaustively quantified them. Their inclusion in structured tables annexed to the programmes and/or ex ante evaluation reports would make their analysis and aggregation easier. Problems have been experienced in the establishment of programme specific indicators, in particular as regards axis 2.

The information necessary to cover the topics included in theme 7 (ongoing evaluation system) was collated through questionnaires and interviews with evaluators, managing authorities and members of the monitoring committees in the Member States. The feedback received shows that ongoing evaluation is generally seen as a useful instrument to improve the quality of programme evaluation, and that substantial efforts have been made to implement it.

When referring to possible future needs to implement the system of ongoing evaluation, the people interviewed generally mentioned issues involving methodological support, in particular the development of guidelines for implementing specific elements of the ongoing evaluation system (e.g. quantification of indicators of axis 2 and 3 measures, quantification of impacts etc.). Support concerning data collection/availability was also mentioned, although without specifying concrete needs.

More generally, concerned actors underlined the need of keeping consistency in terms of monitoring and evaluation requirements along different programming periods, and of ensuring the necessary harmonisation between different funding mechanisms. Managing authorities that deal with programmes with a small budget often request a reduction of the complexity of the system.

The main expectations in terms of the activities of the European Evaluation Network are generally in line with its planned activities: qualification and networking, methodological support, provision of information, establishment of a European platform for communication, and exchanges of good practices.

Based on the feedback received – usually of a general nature – we conclude that the advantages that ongoing evaluation can provide as a management tool for rural development programmes are not yet fully understood. Further communication efforts in this respect are envisaged, e.g. in the context of the planned activities of the European Evaluation Network.

Overall conclusions

Overall, the new “Objective-led” approach to programming seems to have been adopted by the Member States, although it has not yet been fully absorbed by all Member States, nor by all the evaluators. Despite this progress, improvements remain to be made on the logical sequence SWOT – Rationale – Objectives – Measures, and on the way objectives are defined.

As for the key underlying question of this synthesis – i.e. “the level of correspondence between measures included in rural development programmes and the identified needs of European rural areas” we have observed that substantial efforts have been made in the Member States to identify needs, and that these have been carefully considered in the programming phase.

However, mainly due to the described gaps in the quantification of indicators and target levels, we cannot firmly conclude on the extent to which the measures included in the programmes have represented the *best* choice for addressing the needs of the European rural areas. In this respect, mainly based on qualitative information and on expert judgements, we consider that there is still room for improvements, in particular as regards the definition of clear priorities for action and their (justified) link to concrete measures. The mid-term in 2010 will be an opportunity to deepen the analysis of these issues.

Résumé

Contexte

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

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

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

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

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

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

Résultats

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

Les enseignements tirés du thème 1 (analyse SWOT¹ et évaluation des besoins) montrent que les Etats Membres ont consacré beaucoup d'efforts à élaborer leur stratégie en s'appuyant sur une évaluation approfondie des besoins de leurs zones de programmation. Notre analyse a permis de classer les besoins identifiés dans ces zones et de les décliner en fonction des différentes catégories de territoires. Les principaux besoins identifiés vont de l'adaptation structurelle et de la modernisation des zones rurales (déficit de productivité, fragmentation, capital...) à la perte de biodiversité et au manque de spécialisation, de diversification, de déconcentration et de qualité du secteur agricole.

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

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

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

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

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

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

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

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

renforcer les stratégies ascendantes et d'améliorer les dispositifs de suivi et d'évaluation des programmes. La manière dont ces leçons ont été prises en compte dans les programmes actuels est moins fréquemment décrite, alors que peu de détails sont fournis sur les enseignements qui n'ont pas été pris en considération.

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

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

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

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

d'explorer, dans le cadre de la mise au point du Manuel relatif au Cadre commun de suivi et d'évaluation (CCSE), des pistes pouvant favoriser des méthodes qualitatives communes pour l'évaluation des impacts.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusions générales

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

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