

**Evaluation intermédiaire de Regio Plus  
et de l'Ordonnance sur l'aide à la  
promotion des ventes de produits agricoles**

Résumé

*Traduction de l'original allemand*

Christoph Bättig, Interface Lucerne (direction du projet)  
Sami Kanaan, evaluanda Genève (suppléance direction du projet)  
Daniel Matti, Interface Lucerne

Lucerne, 30 octobre 2002

## Résumé

Le 1<sup>er</sup> août 1997 entre en vigueur l'Arrêté fédéral instituant une aide à l'évolution structurelle en milieu rural (Regio Plus). 70 millions de francs sont à disposition de Regio Plus pour une période de 10 ans. L'Ordonnance pour la promotion de la vente de produits agricoles (ci-après Ordonnance agricole) est en vigueur depuis début 1999, ce qui permet à la Confédération de soutenir des mesures de communication orientées marketing en Suisse et à l'étranger. Une partie du budget (jusqu'à 6 millions de francs par an) est réservée pour le marketing des produits régionaux.

Les bases légales de Regio Plus ainsi que de l'Ordonnance agricole comprennent une évaluation des activités soutenues et des programmes. Le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) et l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) ont, par conséquent, mandaté l'institut Interface à Lucerne ainsi que le bureau evaluanda à Genève pour mener une évaluation intermédiaire de ces deux instruments.

La présente évaluation intermédiaire se base sur une enquête auprès de 75 chefs de projet et sur des entretiens avec 23 acteurs de la mise oeuvre. Dans le cadre de trois études de cas régionales approfondies, des entretiens téléphoniques avec des experts régionaux indépendants ainsi que des ateliers avec des chefs de projet et d'autres protagonistes régionaux ont été menés.

Conformément au mandat, l'évaluation s'est concentrée en premier lieu sur l'analyse de la mise en oeuvre de Regio Plus et de l'Ordonnance agricole et sur leurs premiers effets. En complément, des questions relatives aux lignes directrices du concept des deux programmes ainsi qu'aux effets attendus ont été traitées. Dans ce document, nous résumons les réponses aux questions principales de l'évaluation et, sur cette base, nous proposons une série de recommandations.

La synthèse suivante met l'accent sur quelques aspects critiques, vu que cette évaluation intermédiaire doit mener à des améliorations de la mise en oeuvre. Ces remarques ne doivent toutefois pas atténuer le bilan globalement positif de cette évaluation intermédiaire: Dans l'ensemble, l'évaluation n'a révélé aucune faiblesse majeure dans la mise en oeuvre des deux programmes, et on peut même les considérer comme

exemplaires sur nombre d'aspects en comparaison avec d'autres programmes fédéraux.

**Quelle appréciation de l'axe principal des deux instruments peut-on donner?**

Les principes qui sous-tendent Regio Plus et l'Ordonnance agricole sont largement incontestés. Les acteurs de la mise en oeuvre et les responsables de projet considèrent que le soutien de la coopération transversale entre différents communes, branches et produits par le programme Regio Plus est un facteur décisif pour l'épanouissement du développement régional. Il se confirme également que les ressources affectées par la Confédération à la politique régionale sont utilisées exclusivement comme aide au démarrage pour le lancement de ce type de structures et de projets, principe reconnu par les personnes directement concernées. La situation est identique en ce qui concerne l'exigence d'un auto-financement partiel du projet par ses initiateurs.

**Dans quelle mesure le concept du programme convient-il comme base pour la définition opérationnelle d'effets escomptés?**

Ni l'Ordonnance agricole ni le message du Conseil Fédéral relatif à Regio Plus, respectivement l'Arrêté fédéral, n'indiquaient jusqu'à présent quelles échelles ou barèmes utiliser pour mesurer les effets des deux programmes. Dans le cas de l'Ordonnance agricole, il est possible de déduire des objectifs opérationnels en termes d'effets à partir des prescriptions clairement définies dans les bases légales. Par contre, les bases légales de Regio Plus contiennent une définition assez large et ouverte des buts du programme, ce qui implique un travail encore conséquent d'interprétation pour en déduire des objectifs opérationnels mesurables.

**Comment se présente le profil qualitatif et quantitatif des projets acceptés?**

Jusqu'à fin 2001, le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) a accepté 78 projets Regio Plus pour lesquels une aide financière globale d'environ 29 millions de francs a été accordée. Pour les projets régionaux dans le cadre de l'Ordonnance agricole, l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) a autorisé 20 projets, mettant à disposition une aide financière d'environ 13 millions de francs.

Dans de nombreux cas, les requêtes présentées n'ont pas pu satisfaire d'emblée les exigences élevées et perçues comme peu familières par la plupart des requérants. Pour cette raison, une grande partie des requêtes de projet ont dû être révisées après examen par les autorités fédérales. La formulation d'objectifs mesurables sur le plan qualitatif, et encore plus sur le plan quantitatif, a causé des difficultés à nombre de requérants. Les plus grandes faiblesses résident manifestement dans l'incapacité de préciser comment l'effet d'impulsion généré par le projet permettra la viabilité de ce dernier après la fin de la contribution fédérale.

**Quelle appréciation des mesures d'échange d'informations et de connaissances peut-on donner?**

Les mesures d'échange d'informations et de connaissances mettent l'accent sur des canaux impersonnels (Internet, Bulletin, Newsletter) très bien développés. Les besoins existants des (futurs) responsables de projet en termes d'échanges spécifiques sur les projets, dans le cadre de contacts personnels, ne peuvent que partiellement être couverts.

L'efficacité des mesures d'accompagnement concernant l'information et la sensibilisation de cercles plus larges d'intéressés potentiels et du grand public n'a pas été étudiée dans le cadre de cette évaluation intermédiaire.

**Quelle appréciation peut-on donner des activités menées par les agents de la mise en œuvre en rapport avec les projets?**

De la présente évaluation intermédiaire ressort une image globalement positive des *processus administratifs* de Regio Plus et de l'Ordonnance agricole. Cela est confirmé, entre autres, par le fait que la mise en œuvre de Regio Plus est jugée de manière nettement plus positive que celle de programmes comparables.

Les responsables de projets soutenus par le biais de l'Ordonnance agricole de même que ceux liés à Regio Plus se sentent moins appuyés sur le plan technique que dans le domaine administratif. Ce constat n'est pas étonnant, étant donné que le concept de mise en œuvre des deux programmes n'avait pas prévu de conseil technique, et que les autorités n'avaient à disposition, jusqu'à présent, que des ressources très limitées pour cet aspect.

Le "controlling" externe se limite normalement à un contrôle systématique des rapports intermédiaires et finaux par la Confédération. Le contenu des rapports intermédiaires ne peut que rarement s'appuyer sur un "controlling" interne approprié et sont donc difficiles à évaluer par la Confédération. Par ailleurs, différents participants aux projets regrettent l'absence d'un "feedback" détaillé sur les rapports intermédiaires. Cette lacune comporte le danger que les points faibles des projets soient identifiés trop tard et que les mesures correctives ne soient pas prises à temps.

#### **Comment fonctionne la collaboration et la coordination des agents de la mise en oeuvre?**

La coordination horizontale pour la mise en œuvre des deux programmes Regio Plus et de l'Ordonnance agricole fonctionne bien. La collaboration entre le seco et l'OFAG au niveau fédéral peut même être considérée comme exemplaire.

En revanche, dans le cas de Regio Plus, la collaboration verticale entre Confédération, cantons et régions n'est pas optimale. La Confédération fournit dans le domaine du suivi individuel des requérants, respectivement des responsables de projet, nettement plus de prestations que prévu initialement et se heurte donc souvent aux limites des ressources disponibles. Dans le cadre de la mise en œuvre, les cantons n'appuient pas la Confédération autant que ce qui était planifié à l'origine. Les raisons suivantes peuvent expliquer cette situation:

- La dotation des cantons en ressources correspondantes de personnel est insuffisante.
- Regio Plus n'exige aucune participation des cantons au financement des projets. Les cantons n'ont pas de motivation pour refuser une requête de projet, puisque celle-ci attire une manne fédérale substantielle sans, pour autant, peser sur les finances cantonales.
- Une partie des cantons interrogés n'est pas au clair sur le degré d'engagement attendu de leur part dans Regio Plus. A leurs yeux, ils ne sont pas toujours suffisamment informés du déroulement et des modifications des projets car les autorités fédérales entretiennent une relation directe avec ces derniers. Les cantons sont donc parfois

informés qu'après coup à propos de changements dans les projets ou de leur déroulement en général.

### **Est-ce que les projets arrivent-ils à mettre en oeuvre les mesures déjà planifiées?**

Il est frappant de constater que, dans une grande partie des projets, les difficultés et retards apparaissent déjà durant la phase de démarrage. Ceci est dû, dans la plupart des cas, à l'acquisition des moyens financiers nécessaires, respectivement à l'implication des partenaires. Une fois la phase initiale difficile passée, et les éventuels ajustements nécessaires au dispositif de départ effectués, les actions sont, en règle générale, mises en oeuvre comme prévu. Les données disponibles amènent à la conclusion qu'il n'y a pas eu de projets et d'actions financés qui auraient également pu voir le jour sans aide publique. Il n'y a donc eu que peu d'effets d'aubaine.

### **Quels effets les projets ont-ils générés jusqu'à présent?**

L'évaluation intermédiaire montre très clairement que les activités des projets soutenus ont avant tout contribué à des processus de prise de conscience et à la construction des réseaux. En revanche, on ne peut pas vraiment confirmer l'existence d'impacts économiques générés par les projets.

Les projets démontrent concrètement que la situation n'est manifestement pas sans issue, malgré des conditions-cadre économiques de plus en plus difficiles, tant au niveau global que régional, ainsi que spécifiquement dans le secteur agricole. On peut donc considérer que de nombreux projets donnent une véritable impulsion dans ce sens.

Les projets Regio Plus ont réussi dans beaucoup de cas, et ceci de façon exemplaire pour l'avenir, à surmonter les frontières quasi-imperméables pouvant exister entre associations, entre communes, et parfois entre cantons. Sur ce plan, un travail de pionnier a été mené dans de nombreux projets Regio Plus et de l'Ordonnance agricole. Toutefois, cet effet est limité par le fait que les réseaux créés sont fortement concentrés sur un projet spécifique et trop peu coordonnés avec d'autres réseaux, en particulier à l'échelle supra-régionale.

**Les projets sont-ils viables au-delà de la période d'aide financière de Regio Plus et de l'Ordonnance agricole?**

Le bilan provisoire concernant la viabilité à plus long terme des projets soutenus est ambigu. Si les deux programmes visaient en priorité à soutenir des projets viables sur le marché sans aide publique substantielle, alors le bilan semble plutôt maigre. Par contre, si la question du financement passait au second plan et que le critère de succès en termes de viabilité des projets est la poursuite des activités après la fin du soutien par Regio Plus, on peut considérer que le bilan est positif.

**Quels sont les facteurs de succès les plus importants des projets réussis?**

Sur la base des expériences de Regio Plus et de l'Ordonnance agricole jusqu'à présent, des facteurs comme l'existence de compétences de gestion suffisantes, une perspective de financement à long terme, une planification avec des objectifs mesurables et une orientation suprarégionale sont considérés comme particulièrement décisifs pour la réussite des projets, ces facteurs étant situés dans la sphère d'influence des responsables de projet.

**Recommandations**

L'évaluation externe déduit de ces résultats aussi bien des recommandations à court terme qu'à long terme (de R1 à R9). Pour pouvoir situer celles-ci dans le contexte de cette enquête globale, il est conseillé de consulter le rapport complet (téléchargeable sous <<http://www.regioplus.ch>>, publications).

Les recommandations définies à court terme sont celles qui sont réalisables durant la période résiduelle de validité de Regio Plus jusqu'en 2007. Les recommandations à long terme sont à mettre en œuvre dans le cadre de la "nouvelle politique régionale" (après 2007).

Les évaluateurs externes sont conscients que la mise en œuvre des recommandations dépend de l'existence de ressources humaines suffisantes. Eu égard à l'ampleur des fonds investis dans le soutien aux projets et en comparaison avec des programmes similaires, les évaluateurs estiment qu'une augmentation mesurée des ressources en personnel est tout à fait appropriée. Il est même possible de prévoir qu'avec cet investissement supplémentaire dans la mise en œuvre, en

particulier dans l'accompagnement des projets, le potentiel des programmes analysés et des projets soutenus peut être beaucoup mieux utilisé.

**R1 Aborder la question d'une opérationnalisation des objectifs en termes d'impact et introduire un suivi des projets terminés (réalisable à court terme)**

Les autorités fédérales compétentes doivent aborder dès que possible l'opérationnalisation des effets attendus de Regio Plus et de l'Ordonnance agricole. Le plus urgent est une opérationnalisation quantitative sur le plan de la viabilité des projets et sur le plan des effets spécifiques propres aux différents projets soutenus. Dans ce cadre, il faut tenir compte des perspectives différentes des deux programmes. Concrètement, il faut agir sur deux niveaux:

- Pour les projets terminés, il faut initier un suivi simple mais conséquent de la poursuite des projets qui ne font plus l'objet d'un soutien.
- Pour les nouveaux projets, l'opérationnalisation des objectifs annuels en termes de prestations et d'effets, doit être faite dès le début, de manière spécifique à chaque projet, et utilisée aussi bien comme base pour l'établissement des rapports d'activités des projets que pour l'évaluation finale.

Il faut par contre renoncer à une opérationnalisation des effets sur le plan des résultats ("outcomes") (changements structurels, marché régional du travail, développement économique régional).

**R2 Mettre à profit Regio Plus et l'Ordonnance agricole comme modèle pour la nouvelle politique régionale de la Confédération (réalisable à plus long terme)**

Les résultats de la présente évaluation intermédiaire montrent que les instruments de politique régionale de "deuxième génération" comme Regio Plus devraient constituer un pilier encore plus important de la politique régionale. La période résiduelle de validité de Regio Plus doit être utilisée pour optimiser sa mise en oeuvre. Les expériences effectuées dans ce contexte ont une portée allant au-delà de cette période résiduelle de Regio Plus et peuvent être considérées comme un investissement pour l'avenir de la politique régionale.

**R3 Formulation d'effets attendus mesurables dans le cadre de la nouvelle politique régionale (réalisable à plus long terme)**

Il faut attribuer dès le début un poids important à la formulation d'effets attendus, réalistes et mesurables pour une "politique régionale explicite" dans le cadre de la nouvelle politique régionale de la Confédération.

**R4 Accompagnement des projets par l'établissement d'un pôle d'experts et l'organisation de journées d'évaluation (réalisable à court terme)**

La politique régionale nécessite aujourd'hui des idées et initiatives venant "du bas" ainsi que d'argent, de conseils et de controlling venant "du haut". L'évaluation a montré que les deux programmes attribuent des aides financières avec un appareil opérationnel léger et de manière efficace, mais qu'il subsiste des besoins d'amélioration dans les domaines du controlling et du conseil. La pratique actuelle de mise en œuvre s'appuie trop fortement sur l'initiative et la responsabilité propre des gestionnaires de projet. Nous proposons donc d'intensifier l'accompagnement des projets par le biais des deux instruments suivants: un pôle d'experts pour appuyer la fonction de conseil, et des journées d'évaluation pour renforcer l'échange d'expériences spécifiques entre projets et garantir un controlling orienté sur une notion d'apprentissage.

**R5 Stabiliser et rendre plus systématique les contacts avec les cantons (réalisable à court terme)**

Il est nécessaire qu'une discussion ait lieu au moins une fois par an entre la Confédération et chaque canton. Le mieux serait d'organiser ces rencontres dans le cadre des journées d'évaluation afin de réduire les frais correspondants. D'une manière générale, la Confédération doit veiller à ce que les cantons soient tenus au courant et entendus, de manière informelle, préalablement à toute décision définitive impliquant des changements importants dans l'orientation ou le planning des projets.

**R6 Obligations stratégiques des cantons dans le domaine du développement régional (réalisable à plus long terme)**

Si les cantons souhaitent être prêts à prendre la responsabilité de leur politique régionale après l'introduction de la nouvelle péréquation

financière, il est nécessaire qu'ils s'attachent plutôt aujourd'hui que demain à la formulation de stratégies correspondantes et à la mise en place des ressources nécessaires en personnel sur le plan cantonal, voire aussi sur le plan intercantonal.

**R7 Introduction d'une procédure d'octroi comportant deux phases (réalisable à court terme)**

Il faudrait que les intéressés, dans un premier temps, ne déposent qu'une esquisse de projet. Les esquisses de projet dont l'approche sera jugée susceptible d'être soutenue reçoivent alors un crédit modeste leur permettant d'élaborer une requête détaillée de projet et de se faire appuyer par un expert.

Nous proposons que la gestion et les décisions concernant les esquisses (première phase) soient effectuées par les cantons et que celles concernant les requêtes proprement dites (deuxième phase) soient assurées par la Confédération.

Il faut examiner si les décisions de la deuxième phase ne devraient pas, en plus, être appuyées par l'avis d'un expert indépendant, voire même d'une commission d'experts. Par ailleurs, on peut tout à fait imaginer compléter la requête écrite de projet par une présentation orale.

**R8 Définir, en fonction des facteurs essentiels de succès, des priorités dans la prise de décision sur les requêtes de projet (réalisable à court terme)**

Nous proposons que la décision sur l'acceptation des requêtes de projet (deuxième phase) s'oriente clairement d'après les facteurs de succès identifiés dans le cadre de l'évaluation intermédiaire. Il faut alors placer la barre d'exigence à un niveau plus élevé dans la deuxième phase que dans la pratique actuelle d'examen des requêtes.

**R9 Ordonnance agricole: examiner la pertinence de la restriction à la communication orientée marketing (réalisable à court terme)**

Les expériences effectuées jusqu'à présent montrent que les subventions pour la communication seule ne sont pas efficaces. Pour cette raison, les efforts de l'Office fédéral de l'agriculture en faveur d'une ouverture de l'Ordonnance agricole vers l'ensemble des aspects liés au marketing sont bienvenus. En tout cas, il faudrait au moins s'assurer que seuls les

projets se caractérisant par un équilibre entre les différents aspects du marketing soient soutenus.