



GENERALISER LEADER (Liaisons entre les actions de développement rural) POUR LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT DES TERRITOIRES APRES 2013

Mars 2011

CONTRIBUTION AU MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION, DE LA
PECHE, DE LA RURALITE ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET A LA COMMISSION
EUROPEENNE

PREAMBULE

Lancé sous forme d'initiative communautaire européenne en 1991, à partir de l'expérience acquise au niveau européen dans les programmes de développement intégré et les initiatives pour l'emploi, LEADER finance des programmes de développement local portés par des territoires à dominante rurale, selon des démarches proches des Pays expérimentés à l'époque en France (à partir des PAR -Plan d'Aménagement Rural-) : taille du territoire, partenariat public privé au travers de GAL-Groupes d'Action Locale, démarche ascendante, approche multisectorielle...

Le rôle de LEADER s'est avéré essentiel pour :

- apporter **une ingénierie** à des territoires souvent dépourvus (rôle souligné à l'occasion du montage de PER),
- favoriser des **projets innovants créateurs d'emplois et d'amélioration de la qualité de la vie** (par exemple, les Pays qui prennent le plus d'initiative en matière de services à la population sont ceux qui bénéficient de LEADER, cf. enquête APFP, 2010),
- **ouvrir les territoires ruraux à l'Europe** par le biais d'actions de coopération transnationale.

Conformément aux instructions de la DATAR et du MAAPRAT, la génération LEADER 2007-2013 a confirmé le ciblage de LEADER sur les territoires organisés : Pays et PNR (Cf. *carte en annexe*) : ainsi plus de 80% des GAL LEADER correspondent à des Pays ou CDDRA (procédure Rhône Alpes), ou à un regroupement de Pays. **LEADER France propose pour l'après 2013, la généralisation de LEADER à tous les Pays "ruraux"** ou à la partie "rurale" de ceux-ci, le cas échéant en favorisant la coopération entre Pays de trop petite dimension. Ceci devrait faciliter la mobilisation des contreparties des contrats des Régions, mais aussi la lisibilité, la cohérence, la synergie des démarches territoriales, ainsi qu'une taille critique des territoires (cf. petite taille actuelle de nombreuses communautés rurales). Pour sa part, l'APFP entend promouvoir dans les prochains SDCI (Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale), la plus-value des Pays pour assurer la coopération entre communautés, entre rural et urbain, au service de l'aménagement infrarégional et infradépartemental. Sur la base des "territoires organisés", il est possible de développer des coopérations à géométrie variable et un lien rural-urbain, dans le prolongement de la contribution de l'APFP pour 2007-2013, notamment en faveur de la prise en compte des villes petites et moyennes et du périurbain¹.

¹ Groupe de travail du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, contribution sur *Le programme européen de développement rural LEADER et la relation rural-urbain*, mai 2007

- La présente note, résultant d'un travail commun de l'APFP et de LEADER France, a pour objet :
- de rappeler les apports de LEADER malgré les limites constatées (I),
 - de situer le cadre des orientations communautaires actuelles en faveur du développement local (II),
 - avant de formuler des orientations pour l'après 2013 (III).

Cette note s'appuie sur les réflexions de la journée LEADER France / APFP / ELARD du 24 Novembre 2010, poursuivies lors des rencontres régionales de LEADER France. Elle a bénéficié de premiers échanges avec le MAAPRAT et l'ARF début 2011. Elle a vocation à être enrichie notamment dans le cadre d'un groupe de travail prévu avec l'ARF, l'ADF, l'AdCF, la FNPNR, l'APFP et LEADER France.

Les territoires, les GALs et plus généralement les partenaires du développement local sont invités à réagir sur cette contribution élaborée par l'APFP et LEADER France : "**Généraliser LEADER pour la politique de développement des territoires après 2013**" (voir notamment Tableau récapitulatif des propositions).

LEADER France et l'APFP prévoient dans les prochains mois d'examiner en quoi les actions menées dans le cadre de LEADER contribuent à répondre aux objectifs d'une "croissance intelligente, durable et inclusive" (Europe 2020), comment elles mériteraient d'être amplifiées dans ce but, et quelles devraient être les thématiques prioritaires pour les futurs programmes, pour répondre aux différents défis auxquels sont confrontés les territoires ruraux.

PLAN DU DOCUMENT

TABLEAU RECAPITULATIF DES PROPOSITIONS	3
I - 20 ANS DE LEADER : L'INNOVATION TERRITORIALE CONFRONTEE A LA COMPLEXITE ADMINISTRATIVE.....	4
II – LE CADRE EUROPEEN DE LA PREPARATION DE L'APRES 2013.....	8
III - LA PREPARATION DE LA FUTURE POLITIQUE TERRITORIALE	12
ANNEXES	21

**GENERALISER LEADER (Liaisons entre les actions de développement rural)
POUR LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT DES TERRITOIRES APRES 2013**

TABLEAU RECAPITULATIF DES PROPOSITIONS

N°	Proposition	Décision française	Décision européenne (Règlements)
----	-------------	--------------------	----------------------------------

Propositions de nature stratégique et politique :

1	S'appuyer sur les " territoires organisés " de développement infra départemental (voire trans-départemental) et infrarégional, pour stimuler des coopérations à géométrie variable et le lien rural-urbain	x	
2	Généraliser à l'ensemble des programmes de développement régional et rural, le type de gouvernance partenariale et locale des GALs (approche ascendante, implication des acteurs socio-économiques)	x	x
5	Mettre en œuvre des programmes régionaux intégrés des différents fonds et aller vers une délégation de gestion aux Régions (pour favoriser une plus grande intégration régionale et faciliter une meilleure mobilisation des contreparties)	x	

Propositions de nature financière :

4	Favoriser le financement multi-fonds (FEADER, FEDER FSE) des stratégies locales de développement et harmoniser les règles de gestion.	x	x
6	Organiser et prévoir les cofinancements nationaux des fonds européens, y compris de l'Etat (PER...)	x	
8	Apporter des financements sous forme de subventions globales pluriannuelles et assouplir les règles de financement pour les petits projets	x	x
9	Harmoniser "par le haut" les règles de gestion des fonds (FEADER, FEDER) : prise en compte de la TVA non récupérable et des dépenses privées, retour au libre choix des taux d'intervention par les GALs.	x	x

Propositions de nature méthodologique :

3	Stimuler le potentiel d'innovation et de gouvernance des GALs pour répondre aux objectifs d'Europe 2020 ("intelligente, durable, inclusive") ; garder à Leader sa vocation de laboratoire de développement et d'expérimentation	x	x
7	Rendre la coopération transnationale obligatoire Renforcer les moyens financiers qui lui sont affectés et apporter un appui financier aux réseaux associatifs d'échanges non gouvernementaux nationaux et européens	x	x
10	Moduler les indicateurs de résultat et l' évaluation en fonction du caractère expérimental du programme de développement local	x	x

I - 20 ANS DE LEADER : L'INNOVATION TERRITORIALE CONFRONTEE A LA COMPLEXITE ADMINISTRATIVE

LEADER apporte un appui financier de nombreux projets de développement local portés par des territoires et dans un enrichissement réciproque avec les démarches de Pays (taille du territoire, partenariat public-privé au travers de GAL-Groupes d'Action Locale, démarche ascendante, approche multisectorielle ...)². Conformément aux instructions de la DATAR et du MAAPRAT, la génération LEADER 2007-2013 a officialisé le ciblage de LEADER sur les territoires organisés : Pays et PNR (cf. carte en Annexe).

Au-delà de stricts apports financiers, le rôle de LEADER est essentiel pour le monde rural, notamment pour :

- apporter une **ingénierie** à des territoires souvent dépourvus (rôle souligné à l'occasion du montage de PER),
- soutenir des **territoires de projets** avec lesquels LEADER est désormais fortement articulé,
- favoriser des **projets innovants créateurs d'emplois et d'amélioration de la qualité de la vie** (par exemple, les Pays qui prennent le plus d'initiative en matière de services à la population sont ceux qui bénéficient de LEADER, comme cela ressort d'une enquête APFP menée dans le cadre du Réseau rural en, 2010³),
- apporter une plus-value par rapport aux programmes classiques notamment par sa **fonction d'expérimentation**,
- inciter à la **coopération** entre des territoires à l'échelle européenne et contribuer à enrichir les approches et méthodes de développement.

1) Quatre générations de LEADER : d'un programme porteur à sa dilution

Lancé sous forme de programme d'initiative communautaire européenne à partir de 1991, LEADER (Liaisons entre les actions de développement rural) vit sa quatrième période de programmation.

LEADER I, mené sur 1991-1994 a démarré sur un petit nombre de territoires et selon les principales caractéristiques suivantes : logique intégrée de développement des territoires ruraux, rôle important de la Commission Européenne dans la sélection directe des GALs, subvention globale mobilisant les différents fonds européens (FEOGA-O, FEDER, FSE).

LEADER II (1995-2000) a continué à mobiliser les différents fonds et connu une forte extension territoriale, mais au détriment de l'approche intégrée malgré une affirmation de l'exigence d'innovation : la sélection et la gestion en France sous l'égide des préfetures de région (SGAR) a conduit souvent à privilégier le financement de projets sectoriels, même si l'attrait de LEADER a été d'apporter une ingénierie aux territoires de projet encouragés par la LOADT (Politique de Pays de la Loi Pasqua).

LEADER + (2000-2006) a été engagé à partir d'un retour à un pilotage national sous l'égide en France de la DATAR, notamment dans la sélection des GALs sur la base d'un axe stratégique majeur ("thème fédérateur") dans un souci de complémentarité avec la politique de territoires de projets soutenue par la Loi Voynet et le volet territorial des CPER. Toutefois, désormais le financement européen relevait du seul FEOGA, même si le Règlement de celui-ci permettait une éligibilité élargie de mesures dans ce cadre.

Depuis 2007, LEADER est financé au sein du FEADER (Fonds Européen et Agricole de Développement Rural), constitué à partir de redéploiement de crédits de la PAC (avec encore une forte prégnance agricole et sectorielle), et géré au niveau régional sous l'égide de la DRAF avec un partenariat plus ou moins fort avec les conseils régionaux (selon les régions) ; le pilotage national est désormais assuré par le MAAPRAT (et non plus la DATAR).

	LEADER I	LEADER II	LEADER +	LEADER/ FEADER
--	-----------------	------------------	-----------------	-----------------------

² Doré G., 2004, "Europe/LEADER. Bilan et Perspectives", *Revue Territoires*, n°453, décembre

³ Cf. résumé in *Revue Pour*, janvier 2011

Nombre de territoires (France)	40	179	140	223
Spécificités territoriales			Exclusion des aires urbaines de + 50.000 hab.	Possible prise en compte de villes moyennes
Principes majeurs	Approche intégrée	Projets "innovants"	"Thème fédérateur"	"Priorité ciblée"
Financements européens	Multi-fonds (1)	Multi-fonds (1)	FEOGA avec éligibilité élargie de mesures	FEADER (2 ^{ème} pilier PAC)
Caractéristiques de gestion	Subvention globale	Par mesures		
Niveau décisionnel (sélection/gestion)	UE	Etat "régional" (SGAR)	DATAR	MAP/DRAF
Circuit financier	UE => GAL	Etat	CNASEA (organisme intermédiaire)	Etat

(1) par l'intermédiation au niveau national de l'Etat qui assurait l'ingénierie financière des fonds structurels.

Dans les deux premières générations, LEADER constituait un outil de mobilisation des différents Fonds, sans que les territoires aient à se soucier de la répartition entre Fonds. Aujourd'hui, il n'est plus qu'un volet de la PAC au travers d'un "deuxième pilier", à l'"ambiguïté historique entre développement agricole et développement rural" (Aubert, Trouvé, 2009⁴) et fruit d'une triple filiation : le volet structurel de la politique agricole, le volet de développement agricole et rural de la politique régionale et le volet environnemental de la politique agricole (Berrier-Sollicec et alii, 2008).

2) Imprécisions du développement rural

Un "énoncé de priorités plus souvent agricoles que rurales"⁵ est le risque majeur de ce rapprochement des actions rurales (axe 3), des actions structurelles agricoles (axe 1) et des mesures en faveur de l'environnement (axe 2), dans le cadre du règlement de développement rural (RDR) du FEADER (Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural). La politique de développement rural se trouve dans une situation précaire du fait d'une triple "non concordance", voire contradiction : une base juridique issue de la politique de cohésion et non de la PAC, un fondement légal ne coïncidant pas avec sa principale source de financement (le budget agricole), une dimension territoriale affaiblie au profit d'une approche plus sectorielle liée à son rattachement au 2^{ème} pilier de la PAC (Jouen, 2007⁶).

Fondamentalement, l'actuel programme LEADER souffre des différences de définitions du développement rural⁷ au niveau européen⁸:

- Une conception "agrocentrée" d'un développement agricole élargi, inspire nettement le 2^{ème} pilier de la PAC actuel où l'essentiel des mesures (80% du FEADER en moyenne) est orienté vers le soutien à la multifonctionnalité agricole et les mesures agri-environnementales (approche répandue en France).
- Une vision intégrée du développement rural (approche fondatrice de LEADER) repose sur une logique territoriale visant à soutenir l'action collective de l'ensemble des acteurs du monde rural (conception affirmée dans des régions comme le Schleswig-Holstein : cf. Berrier-Sollicec et alii, 2009).

⁴ Aubert F., Trouvé A., 2009, *Politique de développement rural et 2^{ème} pilier de la PAC : sortir de l'ambiguïté pour relever les défis territoriaux de l'agriculture*, CESAER

⁵ Aubert F., Piveteau V., Schmitt B., "Présentation", *Agriculture, développement régional et politiques publiques*, Ed. Quae

⁶ Jouen M., 2007, *La politique européenne de développement rural en question, Papier introductif à la réunion de la task force du 10 septembre 2007*, Notre Europe

⁷ pour une présentation du contexte, voir AFFCRE, sans date, *Historique du traitement du fait rural par l'Union européenne*, www.afccre.org

⁸ Cf. Perrier-Cornet Ph. in Chambon N., Jouen M., Maurel MC., 2008, "Comment affronter à 27 les nouveaux défis de l'agriculture et du développement durable ?", *colloque CEFRES-Notre Europe* ; Berrier-Sollicec, M. ; Schmitt, B. ; Trouvé, A. ; Aubert, F., 2008, "Second pilier de la PAC et développement rural : le Règlement Développement Rural est-il vraiment rural ?" in Aubert F. et alii, *Agriculture, développement régional et politiques publique*, éd.Quae (voir encart p. 166)

- Une conception du développement rural comme composante du développement régional, est basée sur la structuration du territoire (relations villes campagnes) et le rôle moteur des activités industrielles comme des activités agricoles (approche dominante en Italie).
- Une conception environnementale aborde l'espace rural avant tout comme un espace naturel et un cadre de vie à préserver : cette vision traditionnellement anglaise s'élargit aujourd'hui avec l'affirmation d'une approche de développement durable territorial compatible avec les fonctions environnementales.

C'est pourquoi, il est plus "pertinent" de retenir la formulation "politiques de développement des territoires ruraux" (PDTR) que "politiques de développement rural", car *"les PDTR regroupent un ensemble de politiques beaucoup plus large que la seule politique de développement rural du second pilier de la PAC"* : il faut notamment *"y intégrer les pans relatifs aux territoires ruraux de la politique des fonds structurels, comme l'accessibilité, l'attractivité résidentielle et l'emploi qui ne relèvent pas directement de la PAC"* selon M. Ehrhart, adjoint au sous-directeur au développement rural du MAAPRAT (in Ehrhart, Peltre, Perrier-Cornet, 2009)⁹.

3) Des contraintes règlementaires accrues

D'autre part, "plusieurs experts considèrent que LEADER souffre d'une dilution, même s'il demeure le programme de soutien au développement local le plus visible de l'UE" (ADETEF, 2010, p. 20). Comme le souligne G. Peltre (in Ehrhart, Peltre, Perrier-Cornet, 2009), "la matrice européenne de LEADER, avec l'axe 4 posé en chapeau des trois autres axes, autorisait une lecture territoriale. Mais la manière dont elle a été relayée dans bon nombre d'États membres ne favorise pas l'approche territoriale. LEADER n'y est pas proposé ni compris, comme un outil au service de la mise en œuvre participative et partagée du projet intégré de développement local des territoires éligibles, ce qui était le cas avec LEADER 1. La démarche PRODER en Espagne compte parmi les quelques rares exceptions qui confirment la règle"

Le Rapport de la Cour des Comptes Européenne (2010) note (point 84) également que *"les GALs risquent de se focaliser encore moins sur la réalisation des objectifs de la stratégie locale au cours de la période de programmation 2007-2013, puisque les autorités de gestion auditées (à l'exception de celle de Bavière) demandent désormais aux GALs de mettre en œuvre un ensemble de mesures communes définies dans les programmes de développement rural"* : ceci serait, selon la Cour des Comptes, *"contraire aux orientations de la Commission"* pour la mise en œuvre de l'axe 4 qui indiquaient *"qu'il importe que des projets n'entrant pas dans le cadre des mesures du programme de développement rural puissent bénéficier d'une aide afin de préserver le caractère novateur de LEADER"*. La Cour ajoute (point 124) : *"cela facilite peut-être le contrôle de LEADER, mais réduit les possibilités de définir des stratégies locales innovantes et, partant, limite celles d'apporter une valeur ajoutée, élément dont l'approche LEADER tire sa légitimité"*¹⁰.

Plus généralement, *"comparé à la dynamique prometteuse qui avait semblé se développer à la suite des politiques de soutien au développement local des années 90, le bilan de la période post-2000 et notamment des dispositions et règlements de la période de programmation 2007-2013 peut paraître décevant"*, affirme le rapport de l'ADETEF/DG REGIO (2010) qui poursuit : *"Si les règlements n'excluent pas le cofinancement de projets de développement local, ils ne l'encouragent toutefois pas et parfois même le découragent. Qui plus est, la généralisation de la culture de l'audit a rendu les autorités chargées de la gestion des fonds plus frileuses, et moins disposées à prendre le risque d'investir dans des actions innovantes, et des projets de plus petite taille, notamment ceux placés sous la houlette de partenariats locaux"*. Ainsi, *"les acteurs du développement rural ne parviennent pas à surmonter les obstacles règlementaires et*

⁹ M. Ehrhart, G. Peltre, P. Perrier-Cornet, 2009, "Les politiques de développement des territoires ruraux", *Notes et études économiques*, Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Pêche, novembre

¹⁰ **Le Rapport 2010 de la Cour des Comptes Européenne** constitue d'ailleurs un rappel des objectifs initiaux de LEADER, même s'il part du postulat (point 6 et 7) que la méthode "bottom up" de LEADER génère "un échelon supplémentaire dans la mise en œuvre, ce qui entraîne des coûts additionnels", contrairement aux approches classiques de type guichet de financement de mesures (top-down), et s'il s'appuie sur la mise en avant d'anecdotes pour pointer des dérives. LEADER France, dans une lettre du 31 décembre 2010 au Ministre de l'Agriculture, a apporté des réponses sur les questions du financement rétroactif (permis par la réglementation sur la période 2000-2006 et pouvant s'expliquer par la sélection tardive de certains groupes) et d'éventuels conflits d'intérêt (exclusion des délibérations des membres du GAL concerné par un dossier). LEADER France a également souligné dans ce courrier l'importance de valoriser le bénévolat, point totalement ignoré par le Rapport. Au-delà de ces points, le Rapport contient différentes recommandations utiles pour renforcer la valeur ajoutée et la lisibilité de LEADER, que nous reprendrons dans la partie III de ce document portant sur le futur.

comptables¹¹", à quelques exceptions près (l'Italie par exemple, selon M. Jouen), et "au niveau européen, la situation s'est compliquée considérablement par rapport au mode de fonctionnement initial dans lequel l'intégration des fonds structurels était obligatoire pour les zones de l'Objectif 5b" (Jouen, 2009).

4) Le paradoxe LEADER

Il est généralement reconnu que LEADER permet de mobiliser dans une démarche ascendante et partenariale (public-privé) les crédits du FEADER (au-delà d'une politique sectorielle et de guichet) au profit des territoires ruraux, alors que les programmes du FEDER et FSE sont très fortement orientés vers la stratégie de Lisbonne ("e-marking") et sont a priori plus favorables aux concentrations métropolitaines (même si une récente étude pour la DATAR¹² vient de nuancer cette appréciation). L'intérêt de LEADER est en particulier, comme le rappelle le rapport d'évaluation du PDRH à mi-parcours (EPICES & ADE, 2011)¹³, de produire des effets territoriaux avec différentes mesures, en articulant à la fois l'investissement dans l'équipement (ex. le bâtiment), sa fonctionnalité (ex. l'équipement intérieur) et son fonctionnement (ex. animation, mise en réseau, etc.). Le rapport d'évaluation du PDRH relève en particulier dans les propos des acteurs rencontrés, et notamment chez les territoires de projet, une grande conscience de la nécessité de cette articulation et des témoignages de sa mise en œuvre pratique (grandement favorisée par la volonté nationale de favoriser le portage des groupes d'actions locales par des territoires de projet : Pays, parcs naturels régionaux) ".

Aussi, comme le soulignait le Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux¹⁴ (CGAER) dès 2009 : "Il convient de conforter le programme LEADER pour encourager les bonnes pratiques de gouvernance locale et l'innovation. En effet, l'initiative LEADER a permis, dans une approche intégrée : d'une part, de susciter des démarches ascendantes et la participation des citoyens et des forces vives à la réflexion, puis à la mise en œuvre de programmes locaux spécifiques et coordonnés à l'échelon local, en associant les partenaires publics et privés ; d'autre part, une mise en réseau des groupes d'action LEADER (GAL) pour développer des coopérations interterritoriales, échanger les expériences et diffuser les innovations. Cette démarche devrait être étendue aux fonds structurels permettant ainsi de financer des actions innovantes créant des synergies entre les différents programmes". La réponse française au 5^{ème} rapport sur la cohésion (p. 8) soutient d'ailleurs que le futur cadre stratégique européen devrait mentionner que le FEDER devrait s'adresser à tous les types de territoires, tout en clarifiant les rôles respectifs du FEDER et du FEADER et l'articulation avec LEADER.

Par ailleurs, depuis quelques années, l'Etat français a apporté un financement de projets expérimentaux situés en zones rurales, notamment via les PER (Pôles d'Excellence Rurale), selon des logiques proches de LEADER à tel point qu'un certain nombre de projets PER ont pu bénéficier (après sélection au niveau du comité de suivi LEADER national) de crédits FEOGA/LEADER dans la génération 2000-2006. C'est une même logique qui en Espagne a conduit par la fusion des programmes de développement rural PRODER financés par l'Etat et des programmes LEADER : FEADER, à étendre la procédure LEADER à tous les territoires ruraux espagnols : les 219 zones rurales délimitées par les communautés autonomes (Loi No 45 207 du 13 décembre 2007).

Or, on se trouve donc aujourd'hui dans **une situation paradoxale** : alors que l'intérêt de LEADER comme outil d'appui au développement et à la structuration des territoires est largement reconnu, les GALs témoignent au travers de LEADER France de nombreuses difficultés (largement reconnues par la mission "Balny"), pour mobiliser les financements LEADER / FEADER du fait de différentes raisons européennes et nationales :

- réglementation durcie (y compris pour des projets de faible ampleur),
- renforcement des mécanismes d'attestation des cofinancements par les gestionnaires soucieux de limiter des prises de risque,

¹¹Jouen M., 2009, "Les clés d'une stratégie européenne pour le développement rural", Notre Europe

¹² EDATER & SEGESA, 2010, *Analyse de la contribution des programmes opérationnels régionaux 2007-2013 au développement des territoires ruraux*, DATAR, octobre

¹³ EPICES & ADE, en coll. avec TERCIA Consultants, POLLEN Conseil et ASca, 2011, *Evaluation à mi-parcours du programme de développement rural hexagonal (PDRH)*, MAAPRAT, avril

¹⁴ CGAER, 2009, *Réponse au Livre Vert de la Commission européenne sur la cohésion territoriale*

- insuffisance de personnel au niveau de l'administration d'Etat pour assurer les tâches de gestion et d'animation, difficulté accrue par la RGPP, même si la situation s'est améliorée courant 2010 par des recrutements,
- plus grande difficulté de trouver des contreparties nationales résultant des tensions budgétaires pesant sur les collectivités et des incertitudes liées à la réforme des collectivités territoriales, et problèmes d'avances pour les associations,
- retards inquiétants en termes de consommation de crédits¹⁵ qui peuvent aujourd'hui faire craindre un dégagement d'office fin 2011 pouvant avoir des effets en chaîne sur les différents axes du PDRN notamment dans les DOM.

A partir des perspectives connues (au 1^{er} mars 2011) pour l'après 2013, il s'agit d'examiner quelles sont les orientations qui permettraient de replacer la démarche de type LEADER au cœur des politiques européennes de soutien aux territoires, à partir d'une valeur ajoutée reconnue aux dynamiques de développement local et d'une mobilisation et de synergie multi-fonds (et non plus restreinte au seul FEADER).

II – LE CADRE EUROPEEN DE LA PREPARATION DE L'APRES 2013

Courant 2010, la Commission européenne a annoncé ses grandes orientations au travers de trois documents ou communications :

- Europe 2020, COM (2010) 2020, "Europe 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive",
- L'avenir de la politique de cohésion, dans les conclusions du Rapport sur la cohésion,
- L'avenir de la PAC

Trois grands éléments ressortent de ces trois documents :

1) Une croissance intelligente, durable et inclusive

Europe 2020 (mars 2010) se veut une stratégie en faveur d'une croissance intelligente, durable et inclusive pour l'Union : à cet effet, l'ensemble des instruments financiers communautaires doit concourir à la réalisation de trois grandes priorités (p.10 du document) :

- La priorité n° 1 est une croissance intelligente, au travers une économie fondée sur la connaissance et l'innovation (investir 3% du PIB dans l'innovation, réduire l'échec scolaire à 10% et atteindre le taux de 40% d'une classe d'âge ayant un diplôme universitaire, permettre à 50% de la population européenne de souscrire à des connexions Internet à plus de 100 Mbps),
- La priorité n° 2 est une croissance durable visant à promouvoir une économie plus efficace dans l'utilisation des ressources (réduire les émissions de GES d'au moins 20% par rapport à 1990, faire passer la part des énergies renouvelables à 20% des consommations finales, accroître de 20% notre efficacité énergétique),
- La priorité n° 3 est une croissance inclusive, basée sur une économie à fort taux d'emploi favorisant la cohésion économique, sociale et territoriale (atteindre un taux d'emploi de 75% de la population des 20-64 ans, réduire de 25% le nombre d'Européens vivant sous les seuils de pauvreté nationaux).

2) Le retour du " développement local " ?

Une affirmation (voire un retour) à une approche de " développement local " apparaît, notamment dans les conclusions du 5^{ème} rapport sur la cohésion (mais parfois interprétée comme devant être réservée aux "territoires fragiles"), et plus timidement dans la communication sur la PAC. Différentes contributions (principalement rapport Barca et rapport AIEDL pour DG REGIO¹⁶...) ont remis l'accent sur cette approche qui s'était affirmée dans les interventions communautaires au début des années 1990 avant de se réduire : *"les critères d'éligibilité ont privilégié de plus en plus la compétitivité économique ; les contraintes financières plus strictes ont paru souvent disproportionnées aux candidats par rapport aux sommes engagées ; l'absence de soutien méthodologique au niveau européen n'a guère incité de nouvelles régions à tenter*

¹⁵ cf. derniers chiffres donnés par le Président de LEADER France, M. Bonnard

¹⁶Jouen M., Kolosy K., Pellegrin J-P., Ramsden P., Szegvari P., Chambon N., 2010, *Cohesion policy support for local development : best practice and future options*, DG REGIO

*l'aventure*¹⁷". Le rapport Barca commandité par la DG REGIO pour contrer les approches prônant uniquement l'efficacité globale (Rapport Sapir) soutient que les politiques doivent avoir une dimension territoriale ("*place based*") dans la mesure où le territoire est lui-même d'efficacité : "*Pour Barca, les politiques d'équité en faveur des individus doivent prendre en compte le territoire, car les conditions du développement social (...) en sont fortement tributaires*¹⁸".

a. LEADER est mentionné seulement dans le communiqué¹⁹ de présentation de la communication sur l'avenir de la PAC intitulée "La PAC à l'horizon 2020 : alimentation, ressources naturelles et territoires – relever les défis de l'avenir" : " Les deux piliers sont deux facettes complémentaires de la PAC. Le premier pilier doit permettre de soutenir les agriculteurs sur une base annuelle pour faire face à des défis communs à l'ensemble de l'UE. Le second, y compris avec l'approche "LEADER", constitue un outil d'investissement pluriannuel et flexible, adapté aux réalités locales de chaque Etat membre, notamment pour soutenir la compétitivité, l'innovation, la lutte contre le changement climatique et la durabilité de l'agriculture ". Un autre communiqué (IP/10/1527), du 18 novembre 2010 indique également que " L'approche LEADER sera mieux intégrée", tout en ajoutant : "Pour plus d'efficacité, il est proposé d'évoluer vers une approche davantage fondée sur les résultats, éventuellement assortie d'objectifs quantifiés. Mais la communication elle-même ne mentionne pas LEADER tout en se fixant toutefois comme objectif (n°3) le " **développement territorial équilibré** des zones rurales à travers l'UE, en responsabilisant la population au niveau local, en renforçant les capacités et en améliorant les conditions locales et les liens entre les zones rurales et urbaines " (ce qui correspond à un certain nombre de principes de LEADER) et qu'il est " impératif de saisir les nouvelles possibilités de développement local, telles que les réseaux de distribution alternatifs, qui apportent une valeur ajoutée aux ressources locales ".

b. Les conclusions du rapport du 5^{ème} rapport cohésion (2010, p. 9) estiment qu'il "conviendrait d'accorder plus de place au développement local dans la politique de cohésion, par exemple en soutenant l'intégration active, en promouvant l'innovation sociale, en élaborant des stratégies d'innovation ou en concevant des programmes de réhabilitation des zones défavorisées. Ces mesures devraient être étroitement coordonnées avec les actions similaires cofinancées au titre de la politique de développement rural ou de la politique maritime" : dans cette perspective, les conclusions soutiennent que "*l'affectation de fonds en faveur de groupes cibles ou de stratégies expérimentales (comme le développement local) pourrait aussi être envisagée, éventuellement sous la forme de subventions globales*" et préconisent d'**accroître à la fois le champ d'action des instruments d'ingénierie financière en faveur entre autres, du développement local.**

Dans leur rapport d'information "De nouvelles ambitions pour la politique européenne de cohésion après 2013", les sénateurs Y. Gaillard et S. Sutour soulignent à leur tour que "concrétiser la dimension territoriale de la politique de cohésion appelle à promouvoir une méthode adaptée, celle du " développement local ". A cet égard, le rapport sénatorial "*relève avec satisfaction que, dans son cinquième rapport sur la cohésion, la Commission encourage certes la concentration thématique des ressources de la cohésion mais nuance son propos en envisageant aussi l'affectation de fonds à des stratégies expérimentales, comme le développement local, éventuellement sous la forme de subventions globales. Elle affirme qu'il est "souhaitable que la Commission soutienne explicitement les initiatives de développement local, dans l'esprit des programmes LEADER, qui mobilisent les crédits FEADER autour de projets de développement des territoires ruraux et ont permis la réalisation de nombreux équipements, qui ne sont pas nécessairement de grande taille mais qui irriguent le territoire de manière décisive*".

c. C'est donc dans ce cadre que doit être envisagée désormais la poursuite de LEADER : en particulier, l'approche " développement local " peut contribuer à certains objectifs prioritaires d'Europe 2020 en termes d'emploi et de mise en place d'une nouvelle gouvernance.

¹⁷Jouen, op. cit., résumé in Jouen M., 2011, "Le développement local en Europe. Bilan et perspectives après la crise", *Les Brefs, Notre Europe*, n° 21, janvier

¹⁸Peyroni J., 2010, "L'avenir de la politique de cohésion", *Territoires 2040*, n° 2, revue éditée par la DATAR

¹⁹ Il est symptomatique que le terme LEADER ne soit utilisé que pour des nécessités de communication, ce qui constitue une certaine forme de reconnaissance

3) Un cadre stratégique commun

La proposition d'un cadre stratégique commun (appuyée par les autorités françaises) s'appliquera pour tous les fonds, alors que pour 2007-2013, des orientations stratégiques existaient pour chacun. Ainsi la Communication relative à l'avenir de la PAC indique : *"Dans un souci d'efficacité, il sera essentiel de renforcer la cohérence entre la politique de développement rural et les autres politiques de l'UE, tout en simplifiant et en allégeant autant que possible les formalités administratives. Dans ce but, un cadre stratégique commun pour les fonds de l'UE peut être envisagé"*.

Après que l'intégration de la politique de développement rural à la politique de cohésion ait été souhaitée par plusieurs, il semble qu'aujourd'hui cette perspective soit abandonnée. Ainsi les auteurs du récent rapport sénatorial indiquent qu'ils avaient d'abord envisagé de *"plaider pour la fusion des fonds consacrés au développement rural dans l'enveloppe budgétaire consacrée à la politique de cohésion, solution qui aurait eu le mérite d'unifier les règles de gestion des fonds afférents"*. Toutefois, après leurs échanges avec la DG Agri et développement rural de la commission européenne, les Sénateurs s'affirment *"convaincus que la cause du monde rural sera mieux défendue au sein de la PAC que noyée dans la politique de cohésion, laquelle accorde naturellement priorité aux zones les plus denses, c'est-à-dire urbaines, et aux objectifs de la stratégie Europe 2020"*. Ils estiment enfin que *"la mise en place d'un cadre stratégique commun et de règles de gestion harmonisées permettront d'arriver aux mêmes fins, tout en sauvegardant la spécificité d'un financement exclusivement consacré au développement rural"*.

En tout état de cause, aux yeux de l'APFP et de LEADER France, une organisation et une gouvernance territoriale de type **LEADER doit permettre de mettre en œuvre les interventions des différents fonds**. A cet égard, on notera avec intérêt que la récente réponse française concernant le 5^{ème} rapport sur la cohésion affirme la nécessité de marges de manœuvre en faveur d'approches de développement local intégré (p.5) et comporte un paragraphe "renforcer la gouvernance" (p.7) souhaitant explicitement la promotion d'approches territoriales intégrées" (cf. extrait ci-dessous), mais sans vraiment lever l'ambiguïté d'un traitement qui devrait être réservée aux territoires fragiles. Toutefois, ces orientations de la réponse française sont sérieusement amoindries par l'affirmation française d'un "objectif prioritaire d'une baisse de la part du budget européen dédiée à la politique de cohésion"...

Comme l'argumente l'AdCF (2011), *"la segmentation entre urbain et rural du développement économique et de la cohésion sociale promue par l'union européenne n'est plus adaptée aux réalités de nombreux Pays européens. De plus en plus de politiques publiques visent à établir des relations de proximité entre les acteurs économiques et publics de ces territoires. Les entreprises d'un territoire sont tout autant dépendantes de ressources locales présentes sur des espaces mêlant urbain et rural : ressources humaines qualifiées concentrées sur les espaces urbains, ressources énergétiques et/ou de matière première ou semi transformée provenant des espaces jouxtant des zones fortement urbanisées. Les enjeux de la cohésion sociale sont posés sur des espaces non délimités par le caractère rural ou urbain d'un territoire. Aussi, les programmes régionaux de la politique de cohésion post 2013 mériteraient de tracer des objectifs de croissance jouant des synergies entre les espaces ruraux et urbains. Ces programmes régionaux pourraient trouver des relais de mise en oeuvre qui reposeraient sur des dynamiques conjointes à ces deux espaces (dans le domaine économique par exemple) et pour d'autres actions seraient concentrés sur des zones urbaines sensibles²⁰".*

²⁰ Contribution de l'AdCF, 5^{ème} rapport sur la Cohésion, janvier 2011 (Extraits) : § " Assurer une programmation intégrant territoires urbains et ruraux

Extrait de la réponse française au 5^{ème} Rapport Cohésion

a. Les approches territoriales intégrées

Le cadre réglementaire tant au niveau européen que national de la politique de cohésion devrait renforcer le poids accordé à l'ensemble des approches territoriales. Les Etats devraient être conduits à déterminer, au regard de l'objectif de cohésion territoriale, leurs priorités territoriales pour l'intervention de la politique de cohésion. A partir d'un diagnostic territorial, chaque programme opérationnel régional devrait être incité à comporter un volet territorial qui selon les cas mettrait l'accent sur les territoires ruraux, les approches urbaines, le lien urbain rural, etc..., en prenant, notamment, en compte les bonnes pratiques de la période actuelle afin d'éviter tout effet de "stop and go" particulièrement préjudiciable dans le cas de politiques territoriales. La valeur ajoutée de ces approches territoriales réside, entre autres, dans la mise en place d'une gouvernance dédiée.

Dans le cadre de ce volet territorial, la politique de cohésion devra promouvoir pour chaque territoire une approche intégrée du développement. Celui-ci s'appuiera sur une stratégie définie sur le territoire et incluant les autres politiques de développement qui le concernent. A cet effet, la mise en place d'une ingénierie territoriale et de son financement seront nécessaires, tant pour l'élaboration de la stratégie territoriale que pour sa mise en œuvre.

Les approches territoriales intégrées permettent, notamment, de répondre aux problèmes rencontrés par les territoires fragiles, qui ont un besoin renforcé d'animation locale pour identifier les projets et aider au montage des dossiers.

Dans le contexte français, ces approches pourraient notamment concerner prioritairement trois types de territoires : les territoires ruraux fragiles, les villes ou agglomérations au sein desquelles se trouvent les quartiers en difficulté identifiés par la politique de la ville et les zones d'emplois industriels en déclin.

III - LA PREPARATION DE LA FUTURE POLITIQUE TERRITORIALE

La "Déclaration de Paris" adoptée par les GALs français réunis à l'automne 2010 par LEADER France avec l'appui de l'APFP et en lien avec les réseaux non gouvernementaux d'autres Etats membres, regroupés au sein du réseau européen ELARD, plaide pour une nouvelle politique européenne de développement des territoires ruraux basée sur la généralisation et l'adaptation des **7 principes LEADER** (cf. figure ci-après²¹) à la période post 2013. Ceci ne saurait bien entendu conduire à une gestion locale de certaines mesures sectorielles (notamment filières), mais doit être compris comme une méthode de mobilisation et de mise en œuvre des mesures visant l'attractivité et la cohésion territoriale.

Schéma extrait du Rapport de la Cour des Comptes Européenne, 2010, Mise en œuvre de l'approche LEADER pour le développement rural



Pour le rapport sénatorial de Y. Gaillard et S. Sutour, "les principes fondamentaux expérimentés durant quatre générations de programme LEADER ont fait leurs preuves : approche intégrée du développement d'un territoire, démarche ascendante (prenant son origine sur le terrain), expérimentation et innovation, partenariat public-privé au sein des "groupes d'action locale" (GAL), coopération entre territoires européens...". Considérant que "l'association des forces vives autour de territoires de projets permet de créer des dynamiques susceptibles de favoriser l'utilisation optimale des aides européennes au titre de la cohésion", le rapport sénatorial "encourage donc la promotion de cette méthode transversale pour la mise en œuvre de tous les fonds structurels, et pas seulement pour le développement rural".

Dans la contribution de "LEADER France" adressée à la Commission des Affaires Européennes du Sénat, LEADER France proposait pour l'après 2013, **la généralisation de LEADER** à tous les "Pays" ruraux ou à la partie "rurale" de ceux-ci, le cas échéant en favorisant la coopération entre Pays de trop petite dimension". Ceci est de nature à faciliter la mobilisation des contreparties des contrats des Régions, mais aussi la lisibilité, la cohérence, la synergie des démarches territoriales, ainsi qu'une taille critique des territoires (cf. petite taille actuelle de nombreuses communautés de communes rurales). C'est également cette plus-value des Pays que l'APFP entend promouvoir dans les prochains SDCI (Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale, devant être adoptés avant fin 2011, en application de la Loi sur la Réforme des Collectivités Territoriales du 16 Décembre 2010) pour assurer la coopération entre communautés, entre rural et urbain, au service de l'aménagement infrarégional et infradépartemental. A cet égard, la notion souvent évoquée de bassin de vie est relativement ambiguë puisque elle correspond à des périmètres relativement restreints selon l'acceptation en

²¹Cf. aussi http://www.ddaf80.agriculture.gouv.fr/article.php3?id_article=86, qui apporte une rapide définition de ces 7 principes

cours résultant du travail INRA-INSEE pour la DATAR (2003), et on peut relever que la DATAR faisait récemment référence au "bassin d'emploi" (toutefois confondu avec "bassin de vie" comme niveau territorial pertinent pour l'intervention des fonds de la politique de cohésion (intervention de V. Le Dolley de la DATAR à la journée EPSON, rapportée par Localtis, 17 janvier 2010²²).

La poursuite de LEADER pourrait se traduire par un volet territorial des programmes régionaux des fonds européens, contractualisé avec les territoires organisés et dans l'esprit de LEADER. A cet effet, on pourrait s'inspirer des recommandations rapport final d'ADETEF d'avril 2010 (Jouen et alii, 2010) pour la DG Regio, intitulé "Soutenir le développement local dans le cadre de la politique de cohésion : bonnes pratiques et options futures"). Ce rapport (p.33) :

- propose une combinaison entre le modèle de LEADER et le modèle du FEP (FARNET, programme proche de LEADER en faveur des zones littorales), qui présentent le plus de points forts au regard des critères jugés cruciaux pour les actions futures de soutien au développement local,
- part d'une base de 5.000 groupes locaux urbains et/ou périurbains en Europe comprenant chacun de 30 à 100.000 habitants (fondés sur des organismes expérimentés),
- préconise un budget total moyen par groupe d'environ 5 millions d'euros pour sept ans alimenté à la fois par différents fonds européens (selon une estimation totale de 12,5 milliards pour le budget européen) et des cofinancements nationaux.

Ainsi, "le développement local peut être considéré comme une composante d'une politique territoriale à plusieurs niveaux permettant l'articulation entre (i) un niveau régional stratégique (programmes de développement régional) et (ii) un niveau plus opérationnel de mise en œuvre des projets par des partenariats" (ADETEF, 2010).

LEADER France et l'APFP prévoient dans les prochains mois d'examiner en quoi les actions menées dans le cadre de LEADER contribuent à répondre aux objectifs d'une "croissance intelligente, durable et inclusive" (Europe 2020), comment elles mériteraient d'être amplifiées dans ce but, et quelles devraient être les thématiques prioritaires pour les futurs programmes, en particulier pour répondre aux différents défis auxquels sont confrontés les territoires ruraux :

- diversité des zones rurales sur le plan productif et des dynamiques démographiques,
- nouvelles relations entre rural et urbain, qui brouille les anciennes frontières,
- maîtrise de l'étalement urbain et afflux de populations nouvelles qui viennent changer les rapports sociaux et de nouveaux besoins à satisfaire,
- accessibilité aux services et "branchement" numérique de tous les territoires,
- développement de productions, notamment à partir de la valorisation des savoir-faire liés au terroir, relocalisations et maintien d'un tissu industriel en milieu rural et des villes petites et moyennes.

La réponse à ces défis nécessite une territorialisation efficiente des politiques publiques, reposant sur une coordination renforcée Europe-Etat-Région-Département-Intercommunalités. D'autant plus que l'actuel contexte financier appelle à une plus grande rationalisation des dépenses publiques en évitant saupoudrage et redondance. Par son approche de concertation locale et de démarche ascendante ("bottom-up"), LEADER contribue à répondre à ces défis.

²² "Un territoire peut être pertinent pour une question spécifique, comme le changement climatique, et un autre pour une autre question, a expliqué Vincent Le Dolley, on a ainsi des quantités de territoires pertinents, il ne faudrait pas les multiplier mais plutôt trouver le moyen de **définir des territoires de synthèse correspondant à un ensemble d'enjeux pertinents**. En revanche, tous s'accordent pour dire que le niveau correspondant le mieux à ces critères est le bassin de vie ou bassin d'emploi. Cette échelle est "le niveau le plus intelligent, assure ainsi Vincent Le Dolley, même si de temps en temps, sur des sujets plus vastes comme le devenir d'un fleuve, il faut traiter le sujet à un niveau supérieur, avec une gouvernance multi-niveaux spécifique pour que chaque niveau soit représenté" (Zapalski E., "Espan : un programme européen pour affiner le concept de cohésion territoriale", *Localtis*, 17 janvier 2011)

1) La reconnaissance des territoires de projets ou " territoires organisés " doit être poursuivie.

A cet effet, il est proposé de :

- a. **distinguer le niveau de la gouvernance (niveau décisionnel) qui nécessite un niveau territorial relativement stabilisé** (tels que les Pays, qui sont des espaces " non administratifs " de coopération intercommunautaire ou les PNR), **et le périmètre d'action qui implique une géométrie variable ("inter-territorialité") et des espaces de coopération plus larges**, afin de tenir compte des évolutions sociologiques et économiques et des modes de vie (mobilités croissantes) notamment pour organiser une plus grande complémentarité urbain – rural et les services à la population,
- b. faire un **bilan de la mise en œuvre des préconisations pour la génération actuelle de LEADER sur la prise en compte des villes petites et moyennes et du périurbain** (cf. texte en annexe²³), diversement mise en œuvre par les DRAAF, et des pratiques de GALs périurbains (exemple : Le Mans ou Lorient),
- c. **examiner les processus de rapprochement entre territoires issus de la dernière sélection LEADER** : par exemple, regroupement de Pays dans le Nord Deux Sèvres ou portage d'un projet commun aux Pays du Perche au travers du PNR, ou encore PNR des Volcans d'Auvergne intégrant deux Pays dans leur globalité : Pays du Grand Sancy (Puy-de-Dôme) et Pays Haut-Cantal-Dordogne (Cantal).

Des Pays périurbains

Pays du Mans : Le programme LEADER du Pays du Mans s'articule autour de trois axes représentatifs des enjeux de maintien de l'agriculture périurbaine, des perspectives de la performance énergétique et de l'importance de structurer les déplacements à l'échelle d'un territoire de projet. Un quatrième axe transversal vient les compléter et concerne plus particulièrement la mise en place d'actions de coopération nationale et transnationale (Jean-Claude BOULARD Maire du Mans, Président de le Mans Métropole, Président du Pays du Mans et SCoT).

Pays de Lorient : Le Pays de Lorient selon cherche à favoriser le maintien d'une agriculture périurbaine, nécessaire pour la préservation des ressources naturelles et génératrice d'une certaine dynamique. A titre d'exemple, est cité l'intérêt des circuits courts alimentaires dans la création d'emplois et de services locaux (Marc COZILIS, Président du GAL).

Des territoires de coopération

Nord Deux Sèvres : Le pays Thouarsais et le pays du Bocage Bressuirais se sont associés pour répondre en 2007 à l'appel à projet lancé en Poitou-Charentes. Pour cela, une association a été créée, le GAL Nord Deux-Sèvres. La stratégie retenue par les deux pays est la valorisation durable et la transmission des richesses naturelles, agricoles et culturelles du Nord Deux-Sèvres. Quatre objectifs ont été définis : une agriculture s'inscrivant dans le développement durable, la reconquête de la qualité de la ressource en eau et des milieux aquatiques, la valorisation et la pérennité de la ressource en bois, transmettre un patrimoine naturel et culturel vivant. Parallèlement, une coopération avec les GAL Pays des Mauges (49) et Layon-Saumurois (49) a pour objet de mettre en place un réseau local d'animation, de réflexion et d'échange autour du développement durable.

Grand Perche : Les deux Pays du Perche (Orne et Eure et Loir), ont élaboré une candidature au programme LEADER 2007-2013, en partenariat avec le Parc Naturel Régional du Perche et en concertation avec l'ensemble des forces vives du territoire. Ce programme permettra de soutenir des actions « pilotes » valorisant l'accueil de nouveaux porteurs de projets dans différents domaines de l'économie rurale (agriculture, tourisme, entreprises, services...).

2) La notion de GAL associant public et privé et l'approche ascendante sont à généraliser, notamment au titre de la valeur ajoutée des approches territoriales reposant sur

²³L'APFP a contribué activement à la préparation de cette proposition : Groupe de travail du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Contribution sur Le programme européen de développement rural LEADER et la relation rural-urbain, mai 2007.

une "gouvernance dédiée" (selon l'expression de la Réponse française, 2011, p.7). Considérant que c'est de l'engagement global de toutes les composantes du corps social que la volonté de développement se fortifie, l'ensemble des acteurs socio-économiques (agriculteurs, entreprises, associations...) doit être impliqué dans l'élaboration puis la gestion du projet de territoire.

Afin d'approfondir cette dimension, il est proposé d'examiner :

- a. les différentes formes de gouvernance autour des "comités de programmation",
- b. les procédures permettant d'éviter tout conflit d'intérêt (non-participation de membres du GAL au choix de projets leur bénéficiant directement : cf. recommandation 2 de la Cour des Comptes Européenne, point 123),
- c. les "règles destinées à garantir que les partenariats ne soient pas sous la coupe des autorités locales lors des réunion de sélection des projets" (recommandation 1c de la Cour des Comptes Européenne),
- d. les modalités de recherche d'une plus grande représentativité (cf. remarques de la Cour des Comptes européenne),
- e. les modalités d'implications des entreprises et des agriculteurs,
- f. la valorisation du bénévolat,
- g. l'articulation avec les Conseils de développement.

Le Comité de Programmation du GAL du Pays Voironnais :

Un règlement intérieur vise à inscrire de manière formelle la recherche d'objectifs ambitieux dans la définition des choix du GAL et le soutien des projets : obligation de financer uniquement des opérations et actions au caractère réellement transversal, ou s'inscrivant dans un projet global, respectant réellement l'application des principes LEADER, garants de la plus-value du programme sur des dispositifs plus traditionnels, à savoir l'innovation, la recherche de reproductibilité, l'application sur l'ensemble ou la grande majorité du territoire, la multi-sectorialité... La présence de trois membres du conseil de développement au sein du comité de programmation permet de faciliter les échanges entre le Comité de programmation du programme LEADER et les actions menées plus largement sur le territoire (un projet, pertinent pour le Pays Voironnais mais non recevable dans le cadre de LEADER, pourra être réorienté vers d'autres types de soutien, plus classique). S'y ajoutent des comités locaux territoriaux par sous bassin, et un comité ressources, composé d'universitaires, de l'Agence d'urbanisme de la région grenobloise. Un comité technique se réunit avant chaque comité de programmation, et un forum annuel public doit établir le bilan de l'année écoulée et fixer la feuille de route de la nouvelle année.

3) L'innovation constitue un fondamental de LEADER dans le cadre d'une stratégie intégrée en vue de diversifier les activités de l'économie et de la société rurale. L'innovation ne saurait être considérée comme un objectif en soi mais comme une méthode pour faire fructifier dans une perspective de développement durable le potentiel de croissance présent dans les zones rurales au service des objectifs globaux de Europe 2020 (" intelligente, durable, inclusive "...) afin d'exploiter toutes les marges de manœuvre pour sortir de la crise²⁴. Il est à noter que les approches innovantes peuvent d'ores et déjà s'appuyer sur différentes politiques publiques mises en œuvre par de nombreux territoires et répondant aux orientations stratégiques de l'Union Européenne (Europe 2020). Ainsi des politiques publiques innovantes sont déjà menées au niveau local en matière d'emploi, de lutte contre les gaz à effets de serre et le réchauffement climatique, de gestion de l'espace, de mobilité des hommes et des biens, d'accès à la connaissance et à l'éducation (via notamment le développement d'Internet) ou de valorisation locale des productions alimentaires. Ces politiques s'appuient sur des outils méthodologiques multiples (SCoT, GIZC, GTEC, PCET, Schéma de services, Schéma directeur TIC, ...) qui répondent aux critères fondamentaux de l'Union (partenariat public-privé, évaluation, ...).

- a. Considérant notamment que l'approche de l'innovation doit s'inscrire dans la spécificité des zones rurales, il est proposé de promouvoir une **définition extensive de l'innovation** (désormais assez répandue²⁵) non réductible à la compétitivité économique (innovation technologique de produit, de procédé ou de services), mais incluant également l'innovation organisationnelle et sociale.
- b. Il s'agit notamment d'appuyer la création de nouveaux outils, de nouveaux produits, de

²⁴ Cf. interventions de M. Jouen et M. Laine à la journée LEADER-APFP du 24 novembre 2010

²⁵ Cf. texte produit par le MAAPRAT et revue de littérature dans le rapport sur le Danemark présenté à l'instance d'évaluation du PDRH

nouvelles formes de gouvernance du type de celles initiées dans LEADER et dans une perspective de transférabilité (comme cela a été acté par le sous comité LEADER du réseau européen LEADER²⁶).

- c. Compte tenu de la sélectivité des fonds européens et des défis posés aux territoires, il est proposé que LEADER continue à promouvoir des **approches innovantes** – au sens donné plus haut- et expérimentales **au service des objectifs globaux de Europe 2020 (" intelligente, durable, inclusive "...), sans pour autant tomber dans une liste étroite de thématiques.**
- d. Ceci doit conduire à définir et à mettre en œuvre des "critères cohérents et pertinents" (Recommandation 1b du rapport de la Cour des Comptes) permettant de s'assurer que les projets financés s'inscrivent dans des stratégies locales novatrices et "fondées sur l'interaction entre les acteurs et entre les projets des différents secteurs de l'économie locale" (Rapport de la Cour des Comptes Européenne, points 34-36), afin d'éviter en particulier les effets d'aubaine (Recommandation 1a de la Cour des Comptes) et de déplacement (cf. pratiques des autorités irlandaises selon le rapport de la Cour des Comptes, point 77).

4) La stratégie de développement d'un territoire, relevant d'une démarche globale, est donc nécessairement multi fonds (FEADER, FEDER, FSE, FEP) autour de priorités locales cohérentes avec les priorités communautaires. Les GALs doivent ainsi apparaître comme pleinement investis de la mission de développement de leur territoire, aux yeux des populations et des pouvoirs Publics nationaux, régionaux et locaux, comme cela est reconnu en Espagne (programme PRODER) et en Irlande. A ce propos, il est noté avec satisfaction que la réponse française au 5^{ème} Rapport Cohésion appelle également à une synergie et à une complémentarité plus importante entre les fonds structurels et le FEADER pour une plus grande efficacité sur les territoires concernés (p.17).

Extrait de la réponse française au 5^{ème} Rapport Cohésion

Par ailleurs, l'absence de référence explicite aux territoires ruraux dans la communication de la Commission sur le cinquième rapport est regrettable, si l'on considère le rôle capital joué par le FEDER pour le développement de ces territoires au cours de l'actuelle période de programmation. Il conviendra donc dans le futur cadre stratégique européen de mentionner que le FEDER doit s'adresser à tous les types de territoires et de clarifier les rôles respectifs du FEDER et du FEADER pour le développement des territoires ruraux. L'articulation avec la démarche LEADER devra être, en outre, être clarifiée.

- a. Les GALs doivent par conséquent pouvoir mobiliser les différents fonds structurels (FEDER, FSE) et le FEADER, qui peuvent contribuer utilement au développement des territoires ruraux en dépassant la rigidité des séparations actuelles qui rendent l'action européenne difficilement compréhensible au niveau micro-local).
- b. Dès lors que l'approche " développement local " s'affirme comme une référence majeure des communications sur la politique de cohésion et l'avenir de la PAC, il doit être prévu que les différentes mesures appuyant la diversification et l'attractivité des zones rurales soient mobilisées au sein d'un plan stratégique porté par un territoire organisé et un partenariat local (au lieu de l'actuelle gestion séparée au sein de l'axe 3 de mesures DRDR et de mesures LEADER).

5) Afin de favoriser l'intégration de la politique de cohésion (FEDER/FSE) et la politique de développement rural (FEADER), une programmation régionale unique doit être conçue et mise en œuvre au niveau de chaque région administrative, "tant pour des raisons stratégiques que de bonne gestion"²⁷. Comme l'avait observé le CGAER²⁸, "*l'échelon régional est le mieux placé pour concevoir les actions en faveur des zones rurales et assurer la cohérence territoriale des politiques aux niveaux régionaux, infrarégional et interrégionaux (massifs de montagne, bassins fluviaux). En conséquence, il doit être le pivot de la programmation et de la mise en œuvre des politiques en faveur des zones rurales*". **Or les**

²⁶ à une réunion à laquelle participait le président de LEADER France, M. Bonnard

²⁷ Comme le souligne la contribution ADCF sur le 5^{ème} rapport Cohésion

²⁸ CGAER, 2009, *Réponse au Livre Vert de la Commission européenne sur la cohésion territoriale*, février

orientations communautaires actuelles prévoyant seulement un cadre commun ne paraissent pas suffisantes.

- a. **Seul un programme régional unique permettra de surmonter les problèmes d'articulation entre les fonds** (notamment FEDER et FEADER), régulièrement relevés (cf. par exemple EDATER, 2010 ou contribution AdCF, 2011, en réponse au rapport Cohésion²⁹).
- b. Il s'agit également de favoriser ainsi **une meilleure synergie avec les politiques régionales** et ainsi de rechercher une meilleure inscription des projets locaux dans une stratégie régionale, comme le suggère le rapport d'évaluation 2010 du PDRH (EPICES & ADE, 2011) à mi-parcours.
- c. Les **Régions (au sens de collectivités territoriales) devraient être gestionnaires directs des financements de mesures** (du type de celles relevant de l'actuel axe 3) afin de favoriser l'articulation avec leur politique de contractualisation infrarégionale et la mobilisation des cofinancements³⁰. A noter que le rapport d'évaluation du PDRH (EPICES & ADE, 2011) à mi-parcours préconise de développer "*des délégations de gestion en fonction de l'implication financière et de l'historique régional*".

6) La mobilisation des contreparties doit être systématiquement organisée et prévue :

- a. Les moyens à la disposition des GALs doivent s'appuyer sur des procédures adaptées de cofinancement et automatiques, notamment au travers de lignes dédiées de contreparties nationales, à la fois de l'Etat (notamment pour la coopération) et des Région et des départements.
- b. D'ores et déjà, les politiques contractuelles de plusieurs Régions (Auvergne, Rhône Alpes, PACA, parfois sous forme de lignes dédiées ; Aquitaine) et de certains Départements, interviennent en contrepartie de LEADER, parfois en complémentarité (les uns intervenant sur les investissements et les autres finançant des nouveaux services, de l'animation ou des études ou la coopération transnationale).
- c. Ce lien avec les politiques régionales déjà bien établi doit se prolonger également aux interventions de l'Etat, notamment au travers de ses appels à projet tels que les PER.

7) La coopération entre territoire de projets, transnationale et interterritoriale et les échanges de bonnes pratiques sont constitutifs de l'approche LEADER. "La mise en réseau suppose l'échange d'expériences et vise à transmettre les bonnes pratiques, à diffuser l'innovation et à exploiter les enseignements tirés" (Rapport de la Cour des Comptes Européenne, 2010, point 43). Confortant et renforçant des savoirs faire locaux, elle améliore l'efficacité des GALs et contribue à l'édification d'une citoyenneté européenne.

- a. La **mise en réseau et la coopération transnationale** doivent enfin être rendues **obligatoires** dans la prochaine période, au niveau national et européen, comme le suggère le Rapport de la Cour des Comptes Européenne (points 44-46).
- b. **L'harmonisation des règles européennes de coopération** doit être recherchée au travers d'un **cadre commun européen**.

²⁹ L'AdCF souligne : "Cette option s'avère en fait difficile à mettre en œuvre aujourd'hui du fait de la dichotomie entre le 2ème pilier de la politique agricole commune et l'intervention des fonds structurels. Pour la programmation 2007-2013, les responsables nationaux puis régionaux des programmes doivent dans leur document stratégique, puis dans les programmes opérationnels ou de développement rural, puis dans la mise en œuvre, puis lors des contrôles et enfin lors des évaluations, mener un exercice littéraire, le cas échéant appuyé par des schémas de gestion et de contrôle, attester de la complémentarité entre les interventions du développement rural et de la politique de cohésion. Souvent, au final, les autorités de gestion en finissent par attester de l'absence de recoupement des financements sans que les synergies d'intervention puissent être démontrées. Leur responsabilité, engagée fortement sur cette question, a pour fondement le maintien d'outils financiers historiques dont les directions générales de la commission européenne se gardent d'harmoniser les règles de gestion risquant de faire apparaître encore davantage la singularité de la situation" (AdCF, 2011).

³⁰ **Le rapport Balny (2010)** rappelle que "s'agissant des axes 3 et 4, les projets sont essentiellement cofinancés par les collectivités. En contrepartie du FEADER, sont apportés en effet dans la maquette financière, sur la période 2007-2013, par les collectivités, 246M€ (66% du financement public national) sur l'axe 3 et 221M€ (88% du financement public national) sur l'axe 4. Mais s'ajoutent, à ces dépenses cofinancées, des "top-up" des collectivités de 184M€ sur l'axe 3 et 16M€ sur l'axe 4. Le MAAP, en ce qui le concerne, n'apporte qu'une aide limitée à 30M€, essentiellement sur le pastoralisme et pour le démarrage des projets GAL". Rappelant que "l'Alsace constitue un cas à part, puisque le Conseil Régional est autorité de gestion déléguée pour l'ensemble du volet régional du PDRH", le rapport Balny soutient : "L'expérience de la région Alsace pourrait être étendue sans bouleversement dans les autres régions, en particulier sur des axes FEADER que l'État ne cofinance pratiquement pas. Le PDRH le prévoit explicitement puisque les régions peuvent être autorité de gestion déléguée, dès lors qu'elles apportent la majorité du financement public. Qu'elles le soient systématiquement pour les axes 3 et 4 n'aurait donc rien d'illégitime."

- c. Le développement à la coopération nécessite de **renforcer l'appui financier aux réseaux européens, nationaux, et non gouvernementaux des GALs** : le réseau européen d'appui aux échanges et à la coopération doit être doté de moyens suffisants pour permettre aux GALs de se connaître et de coopérer.
- d. A cet effet, il est proposé de procéder à **une évaluation des actions actuelles et des difficultés rencontrées.**

8) La délégation de gestion aux GALs d'une enveloppe globale pluriannuelle de crédits, négociée (sur la base d'une stratégie de développement) avec les instances nationales et européennes et en partenariat avec les pouvoirs publics locaux (Régions et Départements), est **la condition indispensable** d'un exercice dynamique de l'appui aux porteurs de projets locaux. Il convient de d'accorder aux GALs la **souplesse d'enveloppes.** C'est pourquoi **le prochain Règlement FEADER devrait introduire la possibilité de la subvention globale, comme cela est prévu pour le FEDER** (cf. Conclusions Rapport Cohésion).

- a. Les financements alloués doivent **prendre en compte l'ingénierie et les frais de fonctionnement** inhérents à l'action en profondeur auprès de porteurs de projets et à la rigueur indispensable de gestion de fonds publics.
- b. Des **financements adaptés aux petits projets**³¹ doivent être mis en place, en prolongeant le rapport "Balny"³² et en s'inspirant de la règle "de *minimis*". Le cofinancement public devrait être assuré au niveau de l'ensemble du programme et non opération par opération, ce qui permettrait aux responsables des GALs d'optimiser la gestion des moyens qui leurs sont alloués.
- c. Comme le souhaite la réponse française au Rapport Cohésion (pp.14-15), en application du **principe de proportionnalité,** devraient être prévus des procédures de contrôle minimum en lien avec le degré de risque des dossiers (taille du projet, degré de complexité, nature du bénéficiaire...) des dispositions en matière de coûts unitaires et de montants forfaitaires (p.13) avec un relèvement du plafond à 100.000 € (p.15). L'amorçage des projets devrait être facilité par une **simplification des procédures d'avances et d'acomptes,** comme cela a pu être le cas dans les générations passées de LEADER.
- d. En contrepartie, les GALs s'engagent sur **l'observation stricte du cahier des charges des opérations LEADER** et sur la transférabilité de leurs résultats auprès des autres territoires de projet dans l'ensemble communautaire et hors d'Europe ou les procédures LEADER peuvent constituer des outils d'appui au développement très utiles.

9) L'harmonisation des stratégies doit entraîner une harmonisation des règles de gestion (FEDER/FEADER)

La réponse française au Rapport Cohésion propose d'"harmoniser au niveau européen les règles, notamment d'éligibilité des dépenses" (p.15). Compte tenu de la dureté du débat budgétaire pour la prochaine période, l'alignement sur les règles les plus restrictives n'est pas exclue, mais dans ce cas, cela compromettrait encore plus la capacité de mobilisation et de consommation des fonds. En effet, comme le souligne la Communication sur l'avenir de la PAC, "*pour que les objectifs politiques puissent se traduire par des résultats sur le terrain, il est primordial que les mécanismes de mise en œuvre soient efficaces*".

Constatant "un retard important dans la mise en œuvre des crédits FEADER des axes 3 et 4"³³, le rapport sénatorial préconise notamment "d'aligner les règles du FEADER sur celles du FEDER" (p.47), considérant "*qu'une difficulté majeure pour les porteurs de projet locaux provient en effet de la diversité des règles de gestion des fonds européens. Notamment, les règles de gestion du FEADER diffèrent sensiblement de celles, plus souples, du FEDER, alors que ces deux fonds*

³¹ Concernant LEADER+, le rapport de la Cour des Comptes Européenne note (point 70) que "la plupart des GALs exigeaient des demandeurs qu'ils remplissent des formulaires longs et détaillés, même pour les projets les plus modestes, mais que ces procédures avaient été presque toutes établies par les autorités des Etats membres et non par les GALs", et elle ajoute (point 120) : "en raison de la rigidité des procédures –même pour de très petits projets- et de retards, l'efficacité a été limitée, même si ces problèmes tenaient dans une large mesure aux conditions fixées par les Etats membres".

³²Balny P., Bobenriether O., Martin de Lagarde O., 2010, *Rapport relatif à la mise en œuvre des axes 3 et 4 du FEADER*, Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAER), mars

³³ Selon le rapport sénatorial (note 47 du rapport), au début de la 4^{ème} année du programme, seulement 16 % des crédits ont été engagés et 3 % effectivement payés sur l'axe 3, et sur l'axe 4, ils n'ont pratiquement pas encore été engagés.

interviennent souvent en parallèle". Les Sénateurs reprennent en particulier deux problèmes majeurs rencontrés par les acteurs locaux : la question de la TVA et celle de la prise en compte des dépenses privées.

- a. **L'inclusion de la TVA non récupérable** et le retour à la règle d'éligibilité de la TVA si le porteur de projet n'a pas la possibilité légale de le faire (règle appliquée par les fonds structurels - FEDER et FSE - sur 2007-2013). Comme le soutient le rapport sénatorial Gaillard-Sutour, *"l'inclusion de la TVA non récupérable dans l'assiette de calcul des dépenses éligibles n'est désormais plus autorisée pour le FEADER, alors qu'elle l'est pour le FEDER. Selon les informations recueillies par vos rapporteurs lors de l'audition de LEADER France, ceci risque d'ailleurs d'obliger à recalculer les subventions FEADER pour les dossiers engagés sur lesquels la TVA non récupérable a été incluse à tort dans l'assiette de la subvention. Pour plus de simplicité, votre commission encourage le Gouvernement à plaider pour un retour après 2013 à l'éligibilité de la TVA non récupérable pour tous les fonds"*.
- b. **La prise en compte des dépenses privées** : "En outre, la subvention FEDER est calculée par rapport à la dépense totale, incluant les dépenses privées, et un versement de 80% de l'aide est possible sous forme d'acompte. Le bénéficiaire se trouve ainsi responsabilisé. A l'inverse, pour le FEADER, le déblocage des fonds européens peut n'intervenir qu'en bout de chaîne : les bénéficiaires doivent attendre que les cofinanceurs (c'est-à-dire les collectivités territoriales) apportent la contrepartie au rythme de leurs délibérations. Ce système allonge considérablement les délais de versement de l'aide communautaire. En outre, l'interdiction de prendre en compte les dépenses privées dans la dépense totale ne facilite pas le soutien du FEADER aux projets d'associations ou d'entreprises" (extrait du rapport sénatorial Gaillard-Sutour).
- c. **Le retour à la libre détermination par le GAL du taux d'intervention (taux variable)** des fonds européens, doit être prévu **dans le cadre de la gestion d'une enveloppe globale et du plafond défini par les règles communautaires**. Ceci permettrait d'apporter un soutien adapté en fonction du type de porteur de projet et à des projets innovants et expérimentaux. En effet, si l'actuel règlement communautaire relatif au développement rural impose un taux de subvention fixe moyen pour chacun des axes, la France impose le respect du taux fixe (de 55%) pour chaque dossier.

10) Des indicateurs et une évaluation adaptés à l'expérimentation

La Communication sur la PAC indique que *"l'approche stratégique actuelle serait renforcée au moyen d'objectifs quantifiés fixés au niveau de l'UE puis au niveau des programmes, éventuellement assortis de mesures d'incitation à définir, comme la réserve de performance. Une telle évolution vers une approche davantage axée sur les résultats orienterait idéalement la politique vers les priorités de l'UE et mettrait en évidence ses résultats concrets. L'ensemble d'indicateurs défini dans le cadre commun de suivi et d'évaluation devrait être à la fois simplifié et amélioré à cet effet"*.

- a. Si la mesure des réalisations est relativement aisée sur la base d'indicateurs physico-financiers, l'évaluation des résultats nécessite des "indicateurs particuliers et requiert des délais plus longs (impacts sur le nombre d'emplois créés, sur le chômage, sur l'environnement ou la baisse de la consommation d'énergie...). Par ailleurs, ces indicateurs sont dépendants d'autres politiques et le lien entre les résultats macro-économiques observés et la politique de cohésion semble impossible à effectuer de manière précise" (Réponse française Rapport Cohésion).
- b. Des indicateurs de résultats spécifiques à l'appréciation de l'action des GALS devraient être étudiés et systématisés comme le demande le rapport de la Cour Européenne des Comptes (recommandation 4, point 125) afin de "rendre compte de la réalisation des objectifs de leur stratégie locale, de la création de valeur ajoutée par l'adoption de l'approche LEADER, ainsi que de l'efficacité en matière de dépenses liées aux subventions et des coûts de fonctionnement". Cette approche du résultat doit donc disposer d'indicateurs adaptés aux démarches expérimentales du type LEADER et privilégier une approche qualitative comme le recommande le rapport ADETEF à la DG REGIO pour tenir compte notamment du cycle de développement relatif lent de l'approche ascendante et de sa dynamique diffuse (Jouen et alii, 2010, pp.16-17).

- c. L'évaluation menée chemin faisant par les GALs³⁴ et l'auto-évaluation devrait à nouveau être prévue (comme dans la génération 2000-2006), et un financement devrait être obligatoirement affecté à cet effet.
- d. Les contrôles et évaluations externes réalisées par les instances supra-locales devraient faire l'objet d'un véritable échange avec les GALs concernés et leur réseau, et la publication du rapport final devrait inclure la réponse des GALs concernés.

PERSPECTIVES DE TRAVAIL

Alors qu'en juin 2011, devraient être présentés le cadre budgétaire et les propositions de règlements des fonds, les deux associations LEADER France et l'APFP entendent formuler des propositions - sur lesquelles elles souhaitent l'appui de l'Etat français - par rapport à deux étapes :

- 1) la préparation des Règlements des Fonds (" paquet législatif "), en particulier en ce qui concerne la possibilité de subvention globale (au lieu du financement actuel par meures) dans le FEADER (à l'instar de la perspective évoquée dans les conclusions sur la politique de cohésion) ou l'harmonisation des règles (par exemple : prise en compte des dépenses publiques ou des dépenses totales incluant le privé, TVA...)
- 2) la mise en place ultérieure du cadre national (MAAPRAT) : notamment en ce qui concerne des points clés (territoires bénéficiaires, coopération, approche innovante, subvention globale, contrepartie nationale, régionalisation...)

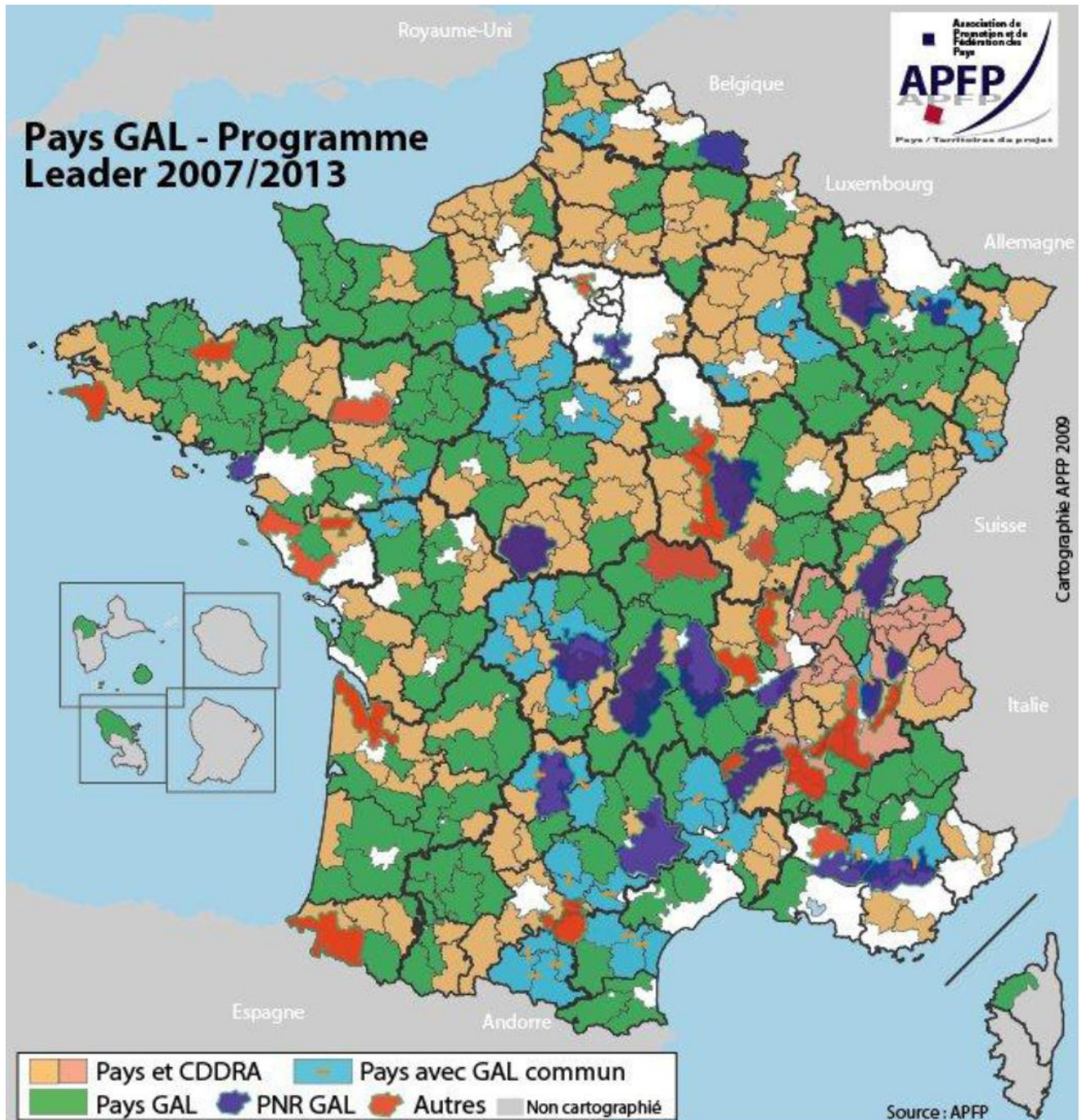
L'enjeu est non seulement de contribuer à une stratégie de développement mais d'assurer une meilleure visibilité au projet européen. Comme l'a indiqué récemment le ministre des affaires européennes, Laurent Wauquiez (Euractiv, 15 février 2011) : *"Je vais travailler avec les services de la Commission sur une plus grande visibilité donnée aux aides européennes, a-t-il indiqué. Il faut donner plus de visibilité à la présence de l'UE dans les territoires"*.

³⁴ A noter que les GALs bretons souhaitent établir une évaluation commune du programme LEADER 2007-2013.

ANNEXES

ANNEXE I : LA COUVERTURE TERRITORIALE DE LEADER 2007-2013

Près de 80% des 223 GAL actuels correspondent à des Pays ou CDDRA (procédure Rhône Alpes), ou à un regroupement de Pays (153 GAL ont directement pour structure porteuse un Pays - soit 69 % des GAL-, mais si l'on y ajoute les Pays portés par l'un de ses EPCI, les structures associatives porteuses du GAL, créées à cet effet par au moins deux Pays, et les CDDRA, considérés comme équivalents des Pays, 79% des Pays sont porteurs du programme LEADER).



ANNEXE II

LEADER VU AU TRAVERS DE L'ÉVALUATION DE L'ACTUEL PDRH (EPICES & ADE, 2011)

L'évaluation du PDRH conduite en 2010 (EPICES & ADE, 2011) sous l'égide du MAAPRAT donne quelques éléments de bilan de la mise en œuvre des mesures de développement rural, qu'elles soient conduites au sein du DRDR ou de LEADER.

1) L'articulation entre la mesure DRDR et LEADER : vue générale

Selon le rapport d'évaluation (tome 1), **les approches LEADER mobilisent aux deux tiers des mesures de l'axe 3, mais, les axes 3 et 4 totalisaient en 2010 moins de 2% du " volume " des bénéficiaires** (ces bénéficiaires sont concentrés à plus de 70% sur l'axe 2 et à environ 27% sur l'axe 1 ; toutefois les "mesures en faveur du patrimoine rural (323) " s'adressent à plusieurs milliers de bénéficiaires).

S'agissant de la mesure 321 " Services de base pour l'économie et la population rurales ", " une forme de spécialisation se dessine entre la mesure DRDR et LEADER sur le soutien de certains types de projet (commerces de proximité, maisons de services, maisons médicales pour la mesure DRDR, services et mobilité pour LEADER), en outre, pour les rubriques plus " partagées ", ce n'est pas tout à fait la même nature de projets qui sont portés : sur les services pour la jeunesse et la petite enfance, la mesure DRDR est plutôt utilisée pour la création d'équipements (maison de l'enfance, centre de loisirs sans hébergement, halte-garderie, cantine, etc.) tandis que LEADER se positionne sur des équipements plus annexes (aire de jeux, mobilier des locaux, etc.), sur l'animation des lieux (camp de jeunes, forum des métiers, etc.) ou encore sur des études ou de la communication (publication, etc.). Il en va de même sur les services culturels et sportifs ". Deux autres paramètres analysés permettent également de saisir la frontière entre la mesure DRDR et LEADER : " Il s'agit d'une part des proportions de projets matériel/immatériel : **la mesure DRDR fait apparaître 59% de projets classés en matériel et LEADER 44% de projets classés en immatériel**. Il s'agit d'autre part du montant FEADER moyen alloué par projet : il est d'environ 86 K€ pour un projet mesure DRDR et d'environ 16 K€ pour un projet LEADER ".

Le rapport d'évaluation souligne " **l'importance, pour produire des effets territoriaux avec de telles mesures, d'articuler à la fois l'investissement dans l'équipement (ex. le bâtiment), sa fonctionnalité (ex. l'équipement intérieur) et le faire vivre (ex. animation, mise en réseau, etc.).** Il apparaît dans les propos des acteurs rencontrés, et notamment chez les territoires de projet, une grande conscience de la nécessité de cette articulation et des témoignages de sa mise en œuvre pratique, qui a été **grandement favorisée par la volonté du législateur³⁵ de favoriser le portage des groupes d'actions locales par des territoires de projet (Pays, parcs naturels régionaux) "**.

S'agissant de la mesure 323 " Conservation et mise en valeur du patrimoine rural ", se dessine une " spécialisation " assez nette entre la mesure DRDR et LEADER sur le soutien de certains types de projet (réhabilitation et entretien du patrimoine culturel pour la mesure DRDR, évènementiel, expérimentation et information/sensibilisation pour LEADER), mais aussi pour la proportion de projets matériels/immatériels : la mesure DRDR fait apparaître 64% de projets classés en matériel et LEADER 36% de projets classés en immatériel.

Il ressort enfin que " les problématiques de mise en œuvre sont plus fortement ressenties sur LEADER que sur la mesure DRDR. Sur LEADER, elles sont vécues avec beaucoup plus d'acuité et surtout avec des conséquences plus préoccupantes, notamment le découragement voire l'exclusion possible de public cible, des avances financières de certains acteurs (banques, mais les Pays ont été cités à plusieurs reprises comme acteurs relais) dans l'attente de l'arrivée des financements publics ".

³⁵ NDLR : ou plus exactement des ministères en charge de la préparation de l'actuelle génération (DATAR et MAP)

2) Zoom sur 4 régions

De la comparaison à mi-parcours des réalisations entre mesure DRDR et LEADER dans 4 régions étudiées, il se dégage quatre caractéristiques principales :

- **LEADER fait émerger environ deux fois plus de projets que la mesure DRDR**, sauf en Languedoc Roussillon,
- les projets LEADER ont en moyenne une subvention FEADER entre 3 et 10 fois plus faible que les projets de mesures DRDR,
- les thèmes des projets sont beaucoup plus resserrés dans LEADER que dans le cadre de la mesure DRDR, et assez concentrés sur la jeunesse et culture/sport,
- la nature des projets est beaucoup plus immatérielle dans LEADER que dans la mesure DRDR.

Les entretiens menés à l'échelle territoriale soulignent plusieurs informations complémentaires :

- l'arbitrage reste néanmoins contraint par les choix régionaux : l'enveloppe FEADER disponible sur la mesure DRDR 321 ainsi que les conditions d'éligibilité lorsqu'elles existent, le type de projet que les territoires savent financer par l'un ou l'autre, le fait que leur candidature LEADER ait été retenu ou non, etc.,
- l'articulation entre mesure DRDR et LEADER est une réalité territoriale consciente, facilitée par le portage des GAL par les Pays, témoignant de manières de faire différenciées. Par exemple en Aquitaine, deux territoires articulent mesure DRDR et LEADER sur le thème des services : la stratégie du Pays offre un cadre commun, la mesure DRDR finance les équipements répondant aux besoins de la population, LEADER se concentre sur l'accompagnement dans l'animation des acteurs ou la communication auprès d'eux (" incubateur de projets ", " évolution des mentalités "...),
- une complexité dans les deux cas (mesure DRDR et LEADER) pour les territoires, qui doivent reconstituer une cohérence a posteriori de multiples financements, aux règles non articulées en amont, et sur lesquels ils n'ont pas de lisibilité a priori (aspect encore plus fort sur LEADER), dans un contexte où ces financements doivent être acquis pour appeler le financement européen (aspect plus complexe de la mécanique à l'œuvre) ; et ce, même si les territoires apprécient, notamment sur LEADER, de disposer d'une marge de manœuvre à exploiter (l'opportunité leur appartient).

Ces constats devraient conduire logiquement à une plus grande "LEADERisation" de l'axe 3, dont on comprendrait mal qu'il soit géré de façon différenciée (DRDR et LEADER) dès lors que l'approche territoriale est promue.

ANNEXE III



Fiche méthodologique n°1

La place des villes dans LEADER 2007 - 2013

(Ce document a été réalisé grâce à la contribution de l'Association Pour la Fondation des Pays)

-RESUME-

Les autorités nationales n'ont pas souhaité reconduire le zonage retenu en 2000-2006 qui conduisait à exclure du périmètre des GAL les aires urbaines de plus de 50 000 habitants.

Ce choix s'explique par plusieurs raisons :

- D'une part, on observe souvent que le dynamisme d'espaces périurbains et ruraux s'exerce en fonction de la proximité de pôles urbains (effet de décongestion) ou de petites villes (pôles de services entraînant le développement des campagnes voisines).
- D'autre part, si l'attractivité résidentielle retrouvée des zones rurales est aujourd'hui facteur de revitalisation d'espaces précédemment désertifiés, elle comporte aussi des risques environnementaux (coût énergétique, consommation d'espaces, conflits d'usages avec des activités productives...).

Il revient au partenariat régional de définir la notion de villes moyennes, ainsi que celle de "villes importantes", en se basant sur l'approche des unités urbaines au sens de l'INSEE.

Pour information, la ville moyenne est généralement délimitée par un seuil de 20 000 ou plus récemment de 30 000 hab. L'appel à expérimentation de la DIACT de mars 2007 indique que "Le diagnostic et les orientations élaborés depuis deux ans ont pris le parti de définir la ville moyenne comme une aire urbaine de 30 000 à 200 000 habitants, de manière à prendre en compte la dilatation urbaine résultant des trajectoires résidentielles. Cette définition est statistique

Il appartiendra également au partenariat régional d'indiquer la part de l'enveloppe du GAL allouée à des opérations situées dans une ville moyenne (dans une limite de 20% de l'enveloppe de chaque GAL)

L'objectif de cette fiche est donc de donner aux partenariats régionaux :

- Des outils leur permettant d'identifier le seuil pertinent d'unité urbaine à retenir
- Des indications sur ce que les GAL devraient préciser dans leur candidature relativement à la place faite aux villes (dans le territoire, dans la gouvernance, dans le portage de projets)
- Des pistes de priorités telles qu'elles ont été envisagées avec des experts nationaux

Il convient donc de ne pas définir **un seuil trop bas** (par exemple de l'ordre de 15 000 hab.), ce qui restreindrait ainsi LEADER aux petites villes (généralement définies par un seuil maximum de l'ordre de 20 000 hab.), priverait ainsi des territoires ruraux d'une coopération active avec leurs pôles urbains et de plus serait contraire au souhait de faire évoluer les Pays vers la prise en compte de pôles urbains significatifs (en particulier pour des Pays "de première génération" qui peuvent en être dépourvus). Par conséquent, au-delà d'une définition en terme de strate démographique, il convient ainsi de **prendre en compte des critères de fonctions, de localisation et d'influence exercée**. Ceci **dépasse aussi la stricte présence actuelle de villes au sein des Pays ou Parcs** : ainsi, dans certaines régions, les Pays sont assez bien organisés autour des pôles urbains, mais dans d'autres régions, ce n'est pas le cas (cf. typologie des chercheurs de l'ENESAD de Dijon, résumée en annexe).

II Questions de gouvernance et de ressources

Gouvernance

En termes de gouvernance, la mobilisation des acteurs du partenariat est importante. Les acteurs de la ville peuvent être associés à plusieurs titres :

- Dans le cas de villes moyennes, être insérés dans le périmètre du GAL, acteurs du comité de programmation et à ce titre prendre part aux décisions.
- Dans le cas de villes importantes, être associés en amont du projet en particulier lorsque la priorité du GAL touche des problématiques liées à la ville (cas du péri-urbain par exemple) ; ou encore lors de la réalisation d'un projet, à titre consultatif. Les partenaires économiques ou institutionnels des villes pourront également être associés, à la marge, aux comités de programmation du GAL.

Ainsi, les acteurs de la ville peuvent-ils être associés sans pour autant déséquilibrer la stratégie du GAL en faveur des zones rurales.

Ressources

La ville dispose souvent de ressources, notamment immatérielles, dont ne disposent pas les zones rurales environnantes. Ces ressources (cabinet d'études, architectes...) peuvent être utiles à la mise en oeuvre de la stratégie des GAL en zones rurales.

Un maître d'ouvrage intervenant sur le périmètre rural du GAL pourra être financé même si son siège se trouve en ville, sans que cela ne fasse appel à une dérogation (règle 12 sous le programme LEADER +).

Les ressources de la ville pourront ainsi être mises à profit du territoire du GAL.

III Pistes de priorités d'actions

A) Un soutien peut être prévu au profit de projets valorisant les fonctions d'appui des villes centres au profit des acteurs et des populations du milieu rural, en termes de services notamment :

1 - Il s'agit de compléter les exemples d'actions du pôle urbain, initialement évoquées dans le projet de cadre méthodologique, et concevant l'urbain essentiellement comme **relais en matière touristique et culturelle** (actions de tourisme rural situés en dehors de la ville mais mises en oeuvre par un maître d'ouvrage situé en ville, opérations de communication sur les possibilités d'activités touristiques en dehors de la ville, études pour le développement d'activités culturelles implantées en dehors de la ville...) ou comme **marché en circuit court** (démarches de commercialisation sur des circuits courts).

2 - Pourraient être pris en compte d'une part, **des actions de services collectifs et d'intérêt économique général** à destination des entreprises situées en milieu rural d'une part et **d'aide à la création de micro-entreprises** d'autre part, dans une optique d'appui à l'innovation (comme avait pu le souligner par exemple l'atelier économie de la rencontre LEADER de Forcalquier de septembre 2005) ; les critères pourraient être : nombre d'entreprises et porteurs de projets soutenus hors unité urbaine de 50 000 hab., soutien à des **coopérations inter-entreprises** localisées en urbain et en rural, en particulier pour **lutter contre l'isolement de celles-ci...**

3 - D'autre part, en parallèle, l'accent pourrait être mis sur la **facilitation de l'accès des habitants des zones rurales aux services à la population** dans un souci de cohésion sociale et d'équité, en particulier dans les domaines de la culture et de la santé (conventions entre intercommunalités ou avec des associations, diffusion, supports informatiques, mode de transport des plus défavorisés, etc...).

B) Il convient aussi de prévoir des actions visant le " ménagement " et la gestion mesurée des espaces (espaces en zone périurbaine notamment), en particulier en **recherchant à éviter l'artificialisation croissante des sols**⁴ (défavorable au maintien d'une activité agricole diversifiée), du fait de la prolifération des constructions et des réseaux routiers, etc..., l'allongement des déplacements et la consommation d'énergie liée à la construction individuelle.

1 - **Maintien de l'agriculture en périurbain** (cf. réseau " Terres en ville " qui considère comme " une priorité absolue pour Terres en Villes de favoriser la réalisation dans les agglomérations de projets LEADER centrés sur la mise en valeur des espaces ouverts périurbains et le développement agricole et forestier " (déclaration consultable sur : <http://www.fedenatur.org/docs/docs/163.pdf>).

2 - **Réduction du mitage et de la dispersion pavillonnaire en zone périurbaine, modèle consommateur d'énergie et préjudiciable parfois à la diversité et à la qualité Paysagère** : cf. travail animé par la FNSAFER et " Etats généraux du Paysage " du 8 février 2007 (consultable sur <http://www.etatsgenerauxduPaysage.org/documentation.htm>).

3 - **Contribution au Plan Climat : recherche de modes d'habitat et de transport moins consommateurs d'énergie** (actions sur les déplacements, les transports collectifs, le logement...) ; cf. incitations sur ce point dans le volet territorial des CPER (recherche d'une " neutralité carbone "...), ce qui aurait également comme avantage de favoriser la mobilisation de contreparties financières... On pourrait également s'inspirer utilement des orientations du " Cadre de Référence des Projets territoriaux de développement durable.

Ce deuxième volet (B) pourrait être précisé des réflexions menées autour des démarches territoriales susceptibles de contribuer à la réponse au défi du changement climatique (cf. orientations gouvernementales annoncées lors de la récente table ronde avec les associations environnementales). Cette réflexion vise donc à dépasser une vision minimaliste ou maximaliste de la prise en compte des inter-relations rural-urbain, (1) en prenant en compte des leviers essentiels pour le développement (au sens plein du terme) du milieu rural confronté aux logiques de polarisation, (2) et en incitant les territoires à anticiper la fin d'un modèle (expliquant largement l'actuel dynamisme rural retrouvé) basé très largement sur l'étalement urbain mais peu compatible avec les enjeux environnementaux et énergétiques (voire sociaux) des années à venir. Au-delà d'actions désormais assez classiques, LEADER pourrait continuer à pousser les territoires à défricher des champs nouveaux. Il s'agit ainsi de rechercher aussi la contribution optimale de LEADER aux objectifs d'innovation de Lisbonne et de développement durable de Göteborg...