



### Le devenir du programme européen LEADER 2014-2020

**Gwénael DORE**

Directeur de Projets, INDL (Institut National du Développement Local)

Chercheur associé, Equipe Proximités, UMR SAD-APT, AgroParisTech

[gwenael.dore@yahoo.fr](mailto:gwenael.dore@yahoo.fr)

Tél. : 06 07 95 86 43

### RESUME

Le programme européen LEADER a été lancé en 1991, dans le but de favoriser une approche intégrée, innovante et participative en faveur du développement des territoires ruraux. Il est reconduit dans la période 2014-2020 de programmation des Fonds européens. Après un bilan des précédents programmes LEADER, nous examinons comment il est prolongé dans la nouvelle génération de programmes 2014-2020. Si la place du développement local est affirmé, des incertitudes pèsent au niveau de la mise en œuvre par les conseils régionaux, désormais gestionnaires de la plupart des fonds européens. La cohérence avec les politiques régionales va se renforcer mais un risque de banalisation existe, cependant que des difficultés d'ordre procédural subsistent.

**Mots clés :** Développement rural, programmes européens, innovation

**Codes JEL :** R 38, R 58

## Table des matières

I – LEADER 1991-2013 .....	3
A) Europe et Développement local.....	3
1 - L'intérêt de la Commission européenne pour le développement local .....	3
2 - Le programme d'initiative communautaire LEADER à partir de 1991 : diversification des zones rurales sur la base d'approches intégrées et de recherche d'innovations.....	4
B) La mise en œuvre de LEADER en France .....	7
1 - LEADER/FEADER 2007-2013 : Une forte articulation des GAL et des Pays en France .....	7
2 - "Thème fédérateur", "priorité ciblée" .....	8
C) Un programme entravé par son cadre .....	9
1 - L'axe 3 réduit au minimum en France et LEADER 2007-2013 constitué essentiellement de l'axe 3 ...	9
2 - Le recul de l'approche intégrée.....	9
3 - L'entrave procédurale : une complexification accrue .....	11
A) L'architecture des nouveaux programmes.....	11
B) La place du développement local.....	13
1 – Le développement local dans les nouveaux Règlements .....	13
2 - Le DLAL (Développement local mené par les acteurs locaux).....	14
3 - Les 4 sous-mesures LEADER .....	17
4 - La mobilisation des différentes mesures du FEADER.....	18
5 - Les ITI (Investissements Territoriaux Intégrés).....	20
C) La mise en œuvre régionale .....	21
1 - La gestion par les Régions.....	21
2 - Les dotations financières.....	21
3 – Les priorités thématiques LEADER 2014-2020 .....	23
4 - LEADER et les "territoires de projets" en France .....	25
D) La question des simplifications procédurales et financières.....	26
BIBLIOGRAPHIE.....	29
LISTE DES TABLEAUX ET FIGURES .....	31
ANNEXES.....	32

## I – LEADER 1991-2013

### A) Europe et Développement local

#### 1 - L'intérêt de la Commission européenne pour le développement local

Un intérêt croissant de l'Union Européenne pour le développement local s'est affirmé depuis la fin des années 1980 :

- au niveau de la politique régionale, dans le souci de dépasser le seul financement d'infrastructures et d'appuyer la création d'activités à partir du potentiel local (alinéa sur le développement endogène introduit dans le premier Règlement FEDER),
- en faveur de la diversification de régions agricoles, en accompagnement de la réorientation de la PAC et de l'apparition d'un volet " développement rural ", à la suite d'un rapport du Commissaire à l'Agriculture Mac Sharry (1989),
- plus récemment, pour contribuer à une croissance plus riche en emplois, en lien avec les Plans Nationaux d'Action pour l'Emploi et les Sommets Emploi initiés à partir du Sommet d'Amsterdam de 1997 (cf. M. Jouen, 2000, ancienne membre de la Cellule de Prospective de la Commission).

Comme l'a souligné le rapport d'évaluation sur les politiques de développement rural (Perrin et alii, 2003), l'Union européenne est devenu "un partenaire incontournable, avec la réforme des fonds structurels de 1988 et la mise en place de l'objectif 5b en faveur des zones rurales fragiles, puis avec la politique environnementale ", " les politiques relevant de l'objectif 5b ont joué un rôle souvent non négligeable, quoique variable " et " la politique régionale européenne va marquer fortement de son empreinte la décennie quatre-vingt-dix ", à la fois à travers un appui direct aux initiatives locales et des programmes régionaux.

Un appui confirmé et une incitation à ces approches de développement local se sont effectués en particulier au travers notamment des initiatives communautaires conçues comme des laboratoires :

- l'initiative LEADER, depuis 1991, a concerné de nombreuses régions rurales françaises et a servi dans beaucoup de cas à appuyer des démarches qui s'expriment aujourd'hui dans le cadre des " Pays ",
- dans le domaine urbain, une initiative URBAN a également été lancée dès la période de programmation 1994-1999 ; s'il ne s'agit pas d'une approche du développement local dans sa forme la plus aboutie, elle a permis d'amorcer une meilleure prise en compte de la population des villes et des problèmes d'exclusion urbaine, ce qui était assez peu le cas avant la mise en place de l'objectif 2 de la période 2000-2006,
- enfin, l'initiative EQUAL – financée par le fonds social européen (FSE) – en vigueur pour la période 2000-2006, affichait une attention assez importante aux approches territoriales. Cette démarche avait déjà été initiée en France lors la précédente génération de programmes : dans le programme d'initiative communautaire ADAPT (initiative de la précédente génération fondue ensuite dans EQUAL), il y avait déjà une approche territoriale développée au travers d'une mesure particulière, une mesure 7 qui a permis de soutenir des cellules d'animation territoriales (ayant ultérieurement parfois pu susciter des projets de "systèmes productifs locaux").

**Tableau 1 - Fonds européens et Développement local**

Avant 2007	2007-2013	2014-2020
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ LEADER I, LEADER II, LEADER+ (programme d'initiative communautaire)</li> <li>➤ URBAN : initiatives innovantes en faveur de la régénération économique et sociale en zone urbaine, 1994 -2006 (FEDER)</li> <li>➤ EQUAL : projets innovants et transnationaux visant à lutter contre la discrimination et les inégalités sur le marché du travail, 2000-2006 (FSE)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ LEADER (axe 4 du FEADER),</li> <li>➤ Axe 4 du FEP</li> <li>➤ PLIE (plans locaux pour l'insertion et l'emploi), PDI (plans départementaux d'insertion), PTI (pactes territoriaux d'inclusion) (FSE)</li> <li>➤ Projets Urbains Intégrés (FEDER)</li> <li>➤ Coopération territoriale européenne (CTE)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>Développement local mené par les acteurs locaux (DLAL)</b> commun aux 4 fonds et possible choix par les Etats d'un financement multi-fonds</li> <li>➤ <b>Investissement territorial intégré (ITI)</b></li> </ul>

## **2 - Le programme d'initiative communautaire LEADER à partir de 1991 : diversification des zones rurales sur la base d'approches intégrées et de recherche d'innovations**

Le programme d'initiative communautaire (PIC) LEADER (Liaison entre Actions de Développement de l'Economie Rurale) a été lancé en 1991 (communication de la Commission européenne, JOCE du 19 mars 1991) dans une optique d'accompagnement de la réforme de la PAC (limitation des aides agricoles) et de diversification des zones rurales, tout en étant non dénué d'un souci de faire adhérer les populations rurales à la construction européenne. Elaboré sur une base territoriale et dans un cadre de partenariat public-privé constitué en GAL (Groupe d'Action Locale), LEADER est conçu comme appui à des stratégies multisectorielles et intégrées, et met en œuvre les principes résumés ainsi par W. Stöhr (1984) : " En réaction contre les monostructures qui s'étaient développées dans les zones périphériques dans les dernières décennies (souvent spécialisées dans l'exploitation des ressources naturelles ou du travail à bon marché), la plupart de ces initiatives recherchent un développement intersectoriel (" marcher sur plus d'une jambe ") et une interaction intrarégionale accrue entre secteurs et fonctions économiques ".

Aujourd'hui, l'approche LEADER (Liaisons Entre des Actions de Développement Rural) est souvent présentée au travers de sept principes formalisés par l'Observatoire LEADER (1999) à la fin des années 1990 (cf. schéma repris in rapport de la Cour des Comptes Européenne, 2010), à savoir :

- une stratégie locale de développement au niveau d'un territoire (généralement de taille infra-départemental),
- une démarche ascendante (ou "bottom-up") et participative,
- un partenariat local public-privé de décision, formalisé au sein d'un Groupe d'Action Locale (GAL) dans lequel les acteurs privés ont une place au moins égale à 50%,
- l'innovation entendue au sens large (nouveau produit, nouveau processus, nouvelle organisation, nouveau marché...) et relative (le cas échéant, par transfert et adaptation d'innovations développées ailleurs),
- une approche intégrée et multisectorielle (cf. LEADER : liaisons entre des actions de développement rural),
- une mise en réseau (échanges de bonnes pratiques, transfert...),
- la coopération avec d'autres territoires, en particulier dans un autre Etat membre.

Quatre générations de programme se sont succédé :

- LEADER I, mené sur 1991-1994, a initié la démarche sur un petit nombre de territoires (40 GAL en France) et selon les principales caractéristiques suivantes : logique intégrée de développement des territoires ruraux, rôle important de la Commission Européenne dans la sélection directe des GAL (après échanges avec la DATAR), subvention globale mobilisant les différents Fonds européens (FEOGA-O, FEDER, FSE).
- LEADER II (1995-2000) a généralisé l'approche selon une forte extension territoriale (179 GAL en France sélectionnés à l'échelle régionale), mais aussi une dilution 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 politique de Pays de la Loi "Pasqua" (loi d'aménagement et de développement du territoire de 1995). LEADER II a continué à mobiliser les différents Fonds européens mais avec un retour aux circuits financiers habituels de l'Etat français et une logique de financement par opérations.
- LEADER + (2000-2006) a visé un approfondissement de la méthode à travers d'un axe stratégique majeur ("thème fédérateur") et d'une exigence affichée d'innovation. Il a été engagé à partir d'un retour à un pilotage national en France sous l'égide de la DATAR, notamment dans la sélection des GAL à la suite d'un appel à projets (140 GAL en France, sélectionnés au niveau national). Le programme a été conçu dans un souci de complémentarité avec la politique de territoires de projets soutenue par la Loi "Voynet" (loi d'aménagement et de développement durable du territoire de 1999) et le volet territorial des CPER (Contrats de Plan Etat-Région). Désormais le financement européen relevait du seul FEOGA, même si le Règlement de celui-ci permettait une éligibilité élargie de mesures dans ce cadre. En France, la subvention globale communautaire est rétablie et versée via le CNASEA (Centre National d'Aménagement des Structures et des Exploitations Agricoles).
- 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 en faveur d'un "2<sup>ème</sup> pilier" (Bureau, 2007). Le programme est géré au niveau régional sous l'égide de la DRAF (Direction Régionale Agriculture et Forêt) avec un partenariat plus ou moins fort avec les conseils régionaux ; le pilotage national est assuré par le ministère de l'agriculture qui peine à sortir d'une logique sectorielle et agricole. Avec 223 GAL au niveau français et plus de 2 200 GAL au niveau européen, le nombre de GAL a plus que doubler par rapport au programme LEADER+, et la moitié des territoires mettent en oeuvre une approche LEADER pour la première fois (Commission européenne, COM(2011) 450 final)<sup>1</sup>.

Pour la période 2014-2020, LEADER est reconduit au sein du FEADER avec la possibilité d'être repris comme modèle dans les autres Fonds (" Développement Local mené par les Acteurs Locaux), mais une possibilité non appliquée par les conseils régionaux désormais autorités de gestion des Fonds européens.

Un mouvement d'aller-retour a pu être relevé ainsi entre les incitations communautaires et les politiques territoriales menées en France (Doré, 2004, Chevalier, 2014). LEADER I a permis de financer de façon conséquente des démarches le plus souvent infra-départementales (parfois portées par les départements), voire trans-départementales, et correspondant à des Parcs ou à des démarches proches des Pays (parfois les suscitant) : il a ainsi favorisé des périmètres d'action plus larges et davantage d'actions immatérielles que dans les contrats de Pays des années antérieures. LEADER II, tout en conduisant à un certain saupoudrage, a permis dans la foulée de la Loi Pasqua (LOADT-Loi d'Aménagement et de Développement du Territoire) de financer l'ingénierie de nombreuses équipes locales initiant des Pays. LEADER+ visait à financer des actions ayant un effet d'entraînement et à éviter ainsi des redondances avec les Pays, alors que les CPER 2000-2006 prévoient le financement de l'ingénierie (FNADT) et d'actions via des contrats de Pays et de Parcs Naturels Régionaux au titre du volet territorial des CPER (Contrats de Plan Etat-Région). A partir de 2007, l'assise sur les territoires organisés est devenue la règle (MAP, 2007).

---

<sup>1</sup> L'axe 4 du Fonds européen pour la pêche 2007-2013 est, à l'image du programme LEADER pour le FEADER, chargé de soutenir des stratégies locales de développement, en zone littorale. En France, 11 groupes FEP ont été retenus par la Direction des Pêches Maritimes et de l'Aquaculture, autorité de gestion du programme.

**Tableau 2 - LEADER : cinq générations de programmes**

	LEADER I	LEADER II	LEADER +	LEADER/ FEADER	DLAL
Période	1991-1994	1995-1999	2000-2006	2007-2013	2014-2020
Statut	PIC	PIC	PIC	2 <sup>ème</sup> pilier PAC	Règlement commun, FEADER, FEAMP
Nombre GAL (France)	40	179	140	223	?
Nombre GAL (Europe)	217 (367.000 km2)	906 (1.375.144 km2)	893 (1.577.386 km2)	2225 <sup>2</sup>	?
Financement européen	442 millions €	1.755 millions €	2.105,1 millions €	5.755,5 millions € (prévisionnel ) <sup>3</sup>	Minimum 5% FEADER + autres Fonds ?
Spécificités territoriales en France	Zones 5 b	Zones 5 b	Sauf aires urbaines de + 50.000 hab.	Possible prise en compte de villes moyennes	Possible prise en compte de villes moyennes
Principes majeurs	Approche intégrée	Projets "innovants "	"Thème fédérateur"	"Priorité ciblée" (librement choisie)	"Priorité ciblée" (souvent obligatoire)
Fonds européens	Multi- Fonds	Multi-Fonds	FEOGA avec éligibilité élargie de mesures	FEADER (2 <sup>ème</sup> pilier PAC)	Minimum 5% FEADER + autres Fonds ?
Caractéristiques de gestion	Subvention globale	Par mesures	Subvention globale	Mesures PDRH	Mesure LEADER
Niveau décisionnel (autorité de gestion/ sélection)	UE	Etat "régional" (SGAR)	DATAR	Ministère Agriculture/ Direction Régionale Agriculture (+ Conseil régional : sélection	Conseil régional
Circuit financier	UE => GAL	Etat	CNASEA (organisme intermédiaire)	Etat	Région/ Agence des Services et de Paiement

<sup>2</sup> Source : [http://enrd.ec.europa.eu/LEADER/local-action-groups/fr/local-action-groups\\_home\\_fr.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/LEADER/local-action-groups/fr/local-action-groups_home_fr.cfm)

<sup>3</sup> Source : [http://enrd.ec.europa.eu/rural-development-policy/programme-implementation/monitoring/financial-and-physical-indicators/fr/financial-and-physical-indicators\\_home.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/rural-development-policy/programme-implementation/monitoring/financial-and-physical-indicators/fr/financial-and-physical-indicators_home.cfm)

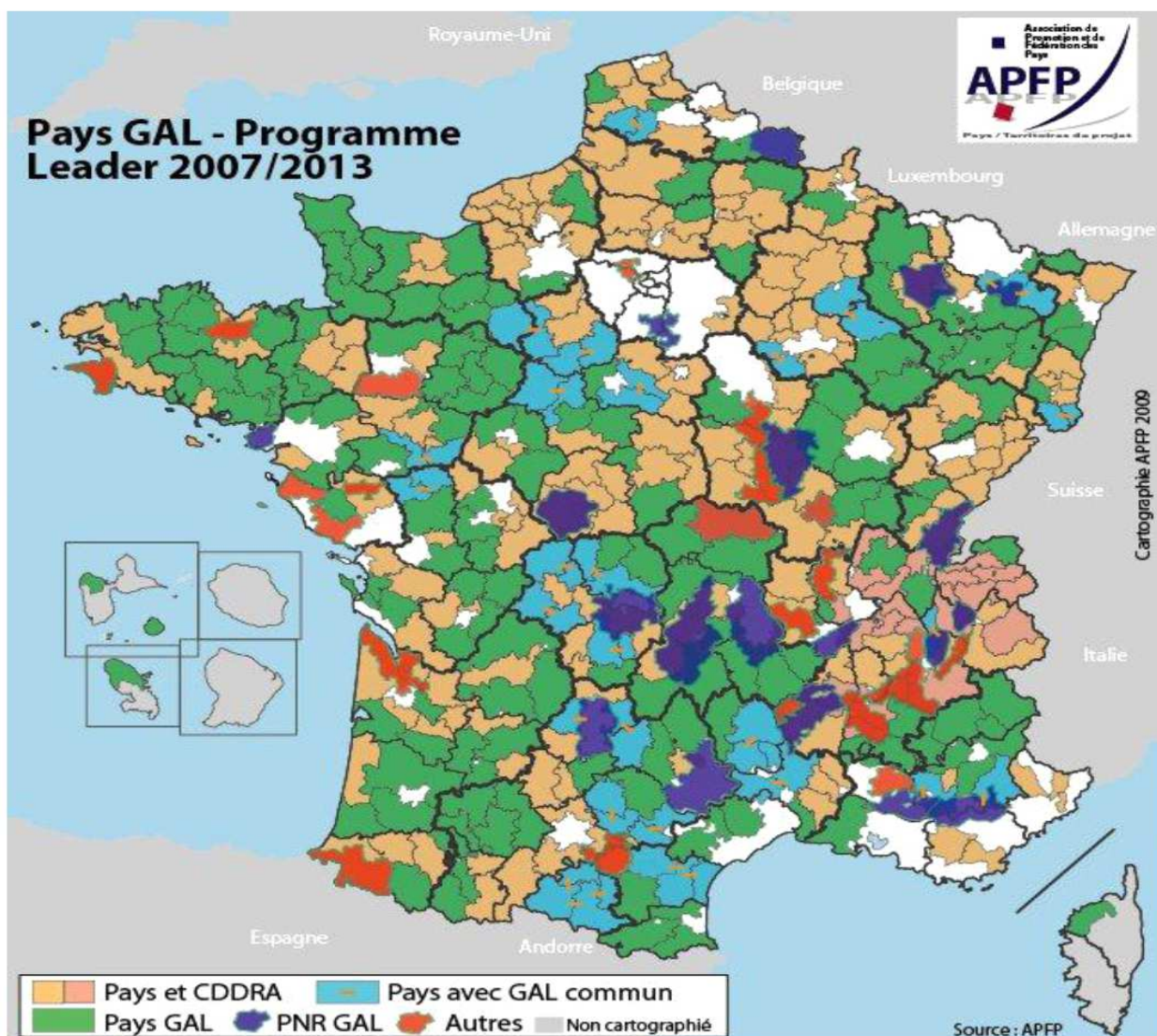


## B) La mise en œuvre de LEADER en France

### 1 - LEADER/FEADER 2007-2013 : Une forte articulation des GAL et des Pays en France

Conformément aux instructions de la DATAR et du Ministère de l'Agriculture (MAP, 2007), la génération LEADER 2007-2013 a confirmé le ciblage de LEADER sur les territoires organisés : Pays et Parcs Naturels Régionaux (Cf. carte, Figure 1). Près de 80% des 223 GAL de la période 2007-2013 correspondent à des Pays ou CDDRA (procédure Rhône Alpes), ou à un regroupement de Pays. Ainsi 153 GAL (soit 69 % des GAL) ont directement pour structure porteuse un Pays, 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, 80% des Pays sont porteurs du programme LEADER. 29 GAL regroupent plusieurs Pays (Master IDT, 2010), le plus souvent deux, parfois trois (Layon Saumurois, Vigneron Cœur de l'Aude, Ariège Pyrénées). La prise en compte des villes comme pôle d'entraînement ou de services a été encouragée dans le "cadre méthodologique national" (MAP, 2007, Doré, 2007), même si cette approche a été réservée aux villes les plus petites dans certaines régions.

Figure 1 - Articulation des GAL LEADER et des "territoires organisés" 2007-2013  
**PERIMETRES GAL 2007 - 2013**



(Cartographie Michaël RESTIER)

Concernant les financements découlant du programme LEADER, les Pays ayant répondu à une enquête de l'APFP (Association de Promotion et de Fédération des Pays) de 2011, bénéficiaient en moyenne d'une

enveloppe moyenne d'1,5 Mions€ (minimum 800.000 €, maximum 2.500.000 €) sur la période 2007-2013, soit environ 250.000 € par an. L'intérêt de LEADER est en particulier, comme le souligne le rapport d'évaluation du PDRH (Programme de Développement Rural Hexagonal) à mi-parcours (EPICES, ADE, 2010 : cf. résumé en annexe de APFP-LEADER France, 2011), 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.). Dans le cadre du soutien aux territoires de projets avec lesquels LEADER est désormais fortement articulé (cf. supra), LEADER apporte une ingénierie à des territoires souvent dépourvus (rôle souligné à l'occasion du montage de Pôles d'Excellence Rurale, procédure française lancée en 2005) : par rapport à une moyenne de 6,5 collaborateurs par Pays, un tiers (moyenne de 2 animateurs par GAL Pays) sont financés dans le cadre du programme LEADER (enquête APFP, 2011).

De nouvelles gouvernances territoriales sont favorisées par le programme Leader, au travers notamment de la prise en compte du périurbain (où des démarches LEADER ont été retenues ; exemple : Pays du Mans), cependant que la région Ile de France est désormais éligible (cf. Plaine de Versailles: de Naurois, 2011), et des projets portent notamment sur l'agriculture périurbaine, la performance énergétique, les déplacements..., et la coopération interterritoriale. Enfin LEADER incite à la coopération entre des territoires à l'échelle européenne et contribue ainsi à enrichir les approches et méthodes de développement.

## 2 - "Thème fédérateur", "priorité ciblée"...

La notion de priorité ciblée de LEADER 2007-2013 reprend celle du thème fédérateur existante sous LEADER+ (2000-2006). Alors que le thème fédérateur était à choisir au sein d'un menu national sur 2000-2006, la priorité ciblée est librement déterminée par le territoire sur 2007-2013. C'est "une priorité intervenant comme fil conducteur de leur stratégie spécifique LEADER, pouvant "correspondre à une dimension transversale du projet du territoire organisé auquel le projet LEADER apporte une contribution propre significative" et devant refléter le caractère multisectoriel et participatif de la stratégie" : "Il ne s'agit pas d'un choix d'intervention sur un secteur ou un autre mais bien d'une ligne directrice structurante, explicitant et organisant la stratégie et l'intervention du GAL" selon le guide MAP-DATAR (2007). Sur 2007-2013, la priorité " Politique d'accueil et de service " est la plus répandue au sein des GAL (37 %), cependant que 6% des GAL ont retenu la thématique "lien urbain/rural". LEADER favorise ainsi des projets innovants créateurs d'emplois et d'amélioration de la qualité de la vie : les Pays qui prennent le plus d'initiative en matière de services à la population sont ceux qui bénéficient de LEADER (Doré et alii, 2011).

**Tableau 3 - Comparaison "thème fédérateur" (2000-2006) et "priorité ciblée" (2007-2013)**

Thème fédérateur	Priorité ciblée
Utilisation nouveaux savoir-faire et nouvelles technologies	
Accueil de nouveaux acteurs et d'entreprises	Politique d'accueil et de service
Amélioration de la qualité de la vie	
Valorisation des produits locaux	Valorisation des productions locales
Valorisation ressources naturelles et culturelles	Patrimoine et savoir-faire
	Patrimoine naturel, énergies alternatives
	Tourisme
	Lien urbain/rural
Publics cibles : jeunes et/ou femmes	Autres



## C) Un programme entravé par son cadre

### 1 - L'axe 3 réduit au minimum en France et LEADER 2007-2013 constitué essentiellement de l'axe 3

Les programmes 2007-2013 ont été construits selon une répartition des mesures en 4 axes. Selon le règlement de 2005, l'"axe" est "un groupe cohérent de mesures ayant des objectifs spécifiques, résultant directement de leur mise en oeuvre et contribuant à la réalisation d'un ou plusieurs objectifs, cependant que la "mesure" est "un ensemble d'opérations contribuant à la mise en oeuvre d'un axe". Le FEADER comprenait un axe 1 sur la compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture, un axe 2 sur l'amélioration de l'environnement et de l'espace rural, un axe 3 sur la qualité de la vie en milieu rural et la diversification des activités économiques, et un axe 4 LEADER. Selon l'article 17 du Règlement 2007-2013, la participation financière communautaire devait couvrir au moins 10 % du total de la contribution du FEADER au programme pour les axes 1 et 3, au moins 25 % du total de la contribution du FEADER au programme pour l'axe 2 (10% dans les DOM), et 5 % au moins de la contribution totale du FEADER au programme pour l'axe 4 "LEADER" qualifié de méthodologique et mobilisant des mesures des 3 premiers axes.

En France, le poids accordé aux différentes mesures dans le PDRH (Programme de Développement Rural Hexagonal) et l'évaluation à mi-parcours (EPICES, ADE, 2011) soulignent le caractère agro-centré du PDRH. Au sein des 3 premiers axes (en intégrant LEADER considéré comme axe 4 méthodologique devant mobiliser ces 3 axes), la contribution du FEADER allouée à l'axe 3 en France figure parmi les taux les plus bas (9,3%), alors que l'axe 3 atteint en revanche 33,2% du FEADER à Malte, suivi de la Hollande (29,6%), de la Bulgarie (28,5%) et de l'Allemagne (26,5%). La France a seulement respecté à l'origine le seuil minimum de 5% du FEADER devant être réservé à l'axe 4-LEADER (réduit à 2,5% pour les nouveaux Etats membres), alors qu'au niveau de l'EU à 27, l'axe 4 représente au total 6% du FEADER. Les Etats ayant affecté une plus grande part du FEADER à LEADER, de l'ordre de 10%, sont le Danemark (10,7%), l'Espagne (10,6%), le Portugal (9,8%) et l'Estonie (9,5%).

Les mesures mises en oeuvre au travers de LEADER relèvent principalement de l'axe 3 (de façon exclusive en Irlande, Lituanie, Pologne, Portugal et Slovaquie, en dehors des mesures spécifiques LEADER). En France, ceci s'est fait sous l'effet combiné des territoires plus intéressés par la question des services et des administrations régionales du Ministère de l'Agriculture sans doute soucieuses de préserver les moyens affectés aux politiques agricoles et par conséquent peu enclines à ouvrir les mesures des axes 1 et 2. Ainsi sur un budget programmé de 308,2 millions d'euros en France sur 2007-2013, LEADER en France est constitué (Rapport annuel d'exécution du PDRH, 2010) pour 66,3% de l'axe 3, face à 6,9% de crédits de l'axe 1 et 2,55% de l'axe 2, cependant que 7% sont prévus en faveur de la coopération (mesure 421) et 17,1% au profit de l'ingénierie (mesure 431). Aussi, l'enjeu du partage du FEADER entre agriculteurs et non agriculteurs semble finalement assez faible, dans la mesure où le secteur agricole est largement favorisé par la part accordée aux axes 1 et 2.

### 2 - Le recul de l'approche intégrée

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, 2009) et fruit d'une triple filiation : le volet structurel de la politique agricole, le volet de développement agricole et rural de la politique de cohésion régionale et le volet environnemental de la politique agricole (Berrier-Sollicet et alii, 2008).

La politique de développement rural est ainsi dans une situation ambiguë du fait d'une triple "non concordance", voire une contradiction (Jouen, 2007) entre :

- une base juridique issue de la politique de cohésion et non de la PAC (première mention explicite au développement rural dans les traités européens apparue en 1992, au titre de la politique régionale européenne et non au titre de la PAC),
- un financement (le budget agricole) ne coïncidant pas avec son fondement légal,

- une dimension territoriale affaiblie au profit d'une approche plus sectorielle liée à son rattachement au 2<sup>ème</sup> pilier de la PAC.

La création d'un Fonds isolé traitant du développement rural a conduit une "régression d'une approche intégrée" inter-Fonds, alors que "jusqu'en 2006, tous les Fonds sont régis par un règlement commun, le règlement de coordination établi en 1999" (Bandarra, 2006). Comme l'explique N. Bandarra (2006), "la base de l'harmonisation des différents Fonds vise non seulement à créer des synergies, mais aussi à agir conjointement dans une approche intégrée au niveau d'une région, qu'elle soit urbaine ou rurale. Les difficultés de coordination et la complexité de l'intervention conjointe des différents Fonds, en particulier au niveau financier, ont conduit la DG AGRI, responsable du Fonds agricole, à l'isoler des autres Fonds et à le faire revenir sous les ailes de la PAC. En fait, la raison pratique résultant des difficultés de coordination a convergé avec l'orientation principale liée à la nouvelle réforme de la PAC qui accentue la complémentarité entre le développement rural et la PAC".

Comme le soulignent F. Aubert et alii (2007), les mesures désormais regroupées dans le règlement de développement rural sont en fait plus directement destinées à "accompagner la réforme de la PAC qu'à organiser l'économie des espaces ruraux" et "visent davantage le développement territorialisé de l'agriculture que le développement des économies rurales" et un "énoncé de priorités plus souvent agricoles que rurales" (Aubert et alii, 2008). Toutefois, comme le souligne G. Peltre (in Ehrhart et alii, 2009), "la matrice européenne de LEADER, avec l'axe 4 posé en chapeau des trois autres axes, autorisait une lecture territoriale". Ainsi l'actuelle génération de LEADER a été promue comme devant favoriser une approche intégrée de l'agriculture : "L'intégration doit jouer au bénéfice des territoires de projet pour mettre en œuvre des mesures (...) auparavant plus centrées sur des logiques sectorielles que sur des logiques territoriales" (intervention du représentant la DATAR, C. Bernard, à la journée APFP du 17 mai 2006). Mais de nombreux constats soulignent que "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" (Ehrhart et alii, 2009).

Fondamentalement, le programme LEADER 2007-2013 souffrait des différences de définitions du développement rural (Aubert et alii, 2008) au niveau européen (Perrier-Cornet et alii, 2008, Berrier-Sollicec et alii, 2008) :

- Une conception "agrocentrée" d'un développement agricole élargi, inspire nettement le 2<sup>ème</sup> 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).
- 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 serait plus judicieux d'utiliser la formulation "politiques de développement des territoires ruraux" (PDTR) que celle de "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 faudrait "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, alors adjoint au sous-directeur au développement rural du MAAPRAT (in Ehrhart et alii, 2009).

### **3 - L'entrave procédurale : une complexification accrue**

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). 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" et "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" (rapport de l'ADETEF/DG REGIO, Jouen et alii, 2010).

"L'intégration de LEADER a eu des répercussions sur la flexibilité de l'approche, de nombreux États membres ayant limité le choix des projets aux mesures prédéfinies alors que les projets LEADER ne satisfont souvent pas aux critères d'éligibilité desdites mesures (Commission européenne, COM(2011) 943 final). Ceci est, 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 ajoutait (point 124) que cette limite "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".

Par rapport à la programmation 2007-2013, les GAL avaient une marge de liberté beaucoup plus grande dans le programme LEADER+ (2000-2006), "étant de fait autorité de gestion déléguée" (rapport Balny, 2010). Alors que l'intérêt de LEADER comme outil d'appui au développement et à la structuration des territoires est largement reconnu, les GAL témoignent de nombreuses difficultés (largement validées par la mission du CGAER, Balny et alii, 2010) pour mobiliser les financements LEADER / FEADER : 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, insuffisance de personnel au niveau de l'administration d'Etat pour assurer les tâches de gestion et d'animation, plus grande difficulté de trouver des contreparties nationales résultant des tensions budgétaires pesant sur les collectivités et problèmes d'avances pour les associations.

## **II - LES PROGRAMMES 2014-2020**

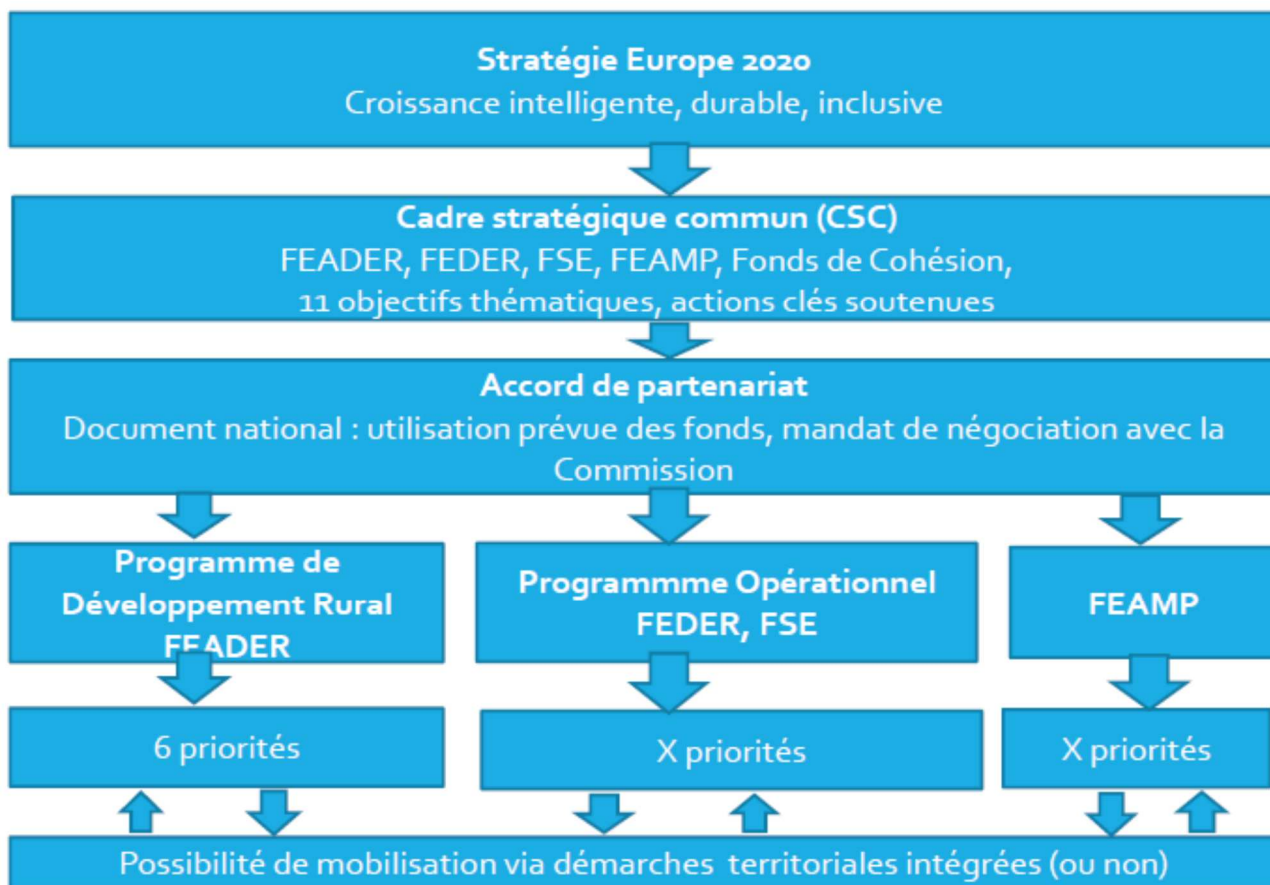
### **A) L'architecture des nouveaux programmes**

L'intégration de la politique de développement rural à la politique de cohésion (FEDER et FSE) a été souhaitée par plusieurs réseaux de collectivités territoriales (notamment l'Association des Régions de France : cf. déclaration de Limoges, octobre 2009). Cette perspective a été abandonnée, sous l'effet du jeu habituel des DG (Directions Générales de la Commission, en particulier DG AGRI et DG REGIO) et des ressources financières disponibles à la suite de la réforme de la PAC. Alors qu'une telle approche aurait eu le mérite d'unifier les règles de gestion des Fonds afférents", certains se sont "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", dès lors 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" (Gaillard, Sutour, 2010).

Le cadre de la politique de cohésion et le développement rural pour l'après 2013 a été fixé par un Règlement du Parlement Européen et du Conseil comportant à la fois des dispositions communes (ci-après dénommé

par nous : "Règlement commun") au FEDER, au FSE, au Fonds de cohésion, au FEADER et au FEAMP (Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche) relevant du Cadre stratégique commun (CSC), et des dispositions générales applicables au FEDER, au FSE et au Fonds de cohésion. L'ensemble s'organise autour du document "Europe 2020" (mars 2010) qui se veut une stratégie en faveur d'une "croissance intelligente, durable et inclusive" pour l'Union européenne. L'ensemble des instruments financiers communautaires doit concourir à la réalisation de ces trois grandes priorités : en combinant les 11 objectifs thématiques du CSC (cf. tableau en annexe) aux trois objectifs de la PAC (cf. tableau en annexe), il est possible d'envisager la contribution de l'intervention locale aux différentes priorités.

**Figure 2 - L'architecture des nouveaux programmes**



Le cadre financier pluriannuel (CFP) de juin 2011 a confirmé pour l'après 2013, l'inclusion du FEADER dans un "cadre stratégique commun" applicable à l'ensemble des Fonds structurels et dans les "accords de partenariat" signés entre la Commission et chaque État membre : "la mise en avant de la dimension territoriale du développement socio-économique et le regroupement de tous les Fonds européens disponibles au sein d'un contrat unique doivent désormais permettre de soutenir plus efficacement le développement économique des zones rurales sur l'ensemble du territoire de l'Union" et "de maximaliser les synergies entre la politique de développement rural et les autres ressources de développement territorial de l'UE". Ces accords doivent "définir une stratégie intégrée pour le développement territorial soutenue par tous les Fonds structurels pertinents de l'UE, y compris le développement rural" et comprendre "des objectifs fondés sur des indicateurs approuvés, des investissements stratégiques et un certain nombre de conditionnalités", cependant que "les États membres ont une certaine marge de manoeuvre pour la conception des mesures, sur la base des besoins nationaux et régionaux spécifiques mais en tenant compte des priorités de l'UE".

**L'accord de partenariat signé entre l'Etat-membre et la Commission européenne** doit contenir notamment (Règlement commun) : "une approche intégrée du développement territorial soutenu par les Fonds relevant

du CSC" définissant "les mécanismes au niveau national et régional qui assurent la coordination entre les Fonds relevant du CSC et d'autres instruments de financement de l'Union et nationaux et avec la BEI", et "les dispositions prises pour garantir une approche intégrée de l'utilisation des Fonds relevant du CSC pour le développement territorial des zones urbaines, rurales, côtières, des zones de pêche ainsi que des zones présentant des spécificités territoriales".

**Parallèlement, les programmes opérationnels** présentés au titre de l'objectif "Investissement pour la croissance et l'emploi" (FEDER et FSE) doivent préciser :

- la contribution à l'approche intégrée de développement territorial définie dans l'accord de partenariat, comprenant les mécanismes qui assurent la coordination entre le FEDER, le FSE, le FEADER, le FEAMP (Affaires Maritimes et Pêche) et d'autres instruments de financement européens ou nationaux, ainsi qu'avec la BEI (Banque Européenne d'Investissement),
- le cas échéant, une approche intégrée planifiée du développement territorial des zones urbaines, rurales, côtières, des zones tributaires de la pêche et des zones présentant des spécificités territoriales, précisant en particulier les modalités d'application des articles portant sur le développement local et la stratégie locale,
- la liste des villes où seront réalisées des actions intégrées dans le domaine du développement urbain durable, la dotation annuelle indicative du FEDER pour ces actions, y compris les ressources dont la gestion est déléguée aux villes, ainsi que la dotation annuelle indicative du soutien du FSE pour des actions intégrées,
- le recensement des zones dans lesquelles sera mis en pratique le développement local mené par des acteurs locaux (DLAL),
- la contribution à l'approche intégrée définie dans le contrat de partenariat en réponse aux besoins spécifiques des zones géographiques les plus touchées par la pauvreté ou des groupes cibles les plus menacés de discrimination ou d'exclusion, et particulièrement des communautés marginalisées, ainsi qu'une dotation financière indicative".

**S'agissant spécifiquement du Programme de Développement Rural** au titre du FEADER, il doit comprendre en ce qui concerne le développement local, une description spécifique des mécanismes de coordination entre les stratégies locales de développement, la mesure de coopération, la mesure concernant les services de base et la rénovation des villages dans les zones rurales et le soutien à des activités non agricoles dans les zones rurales au titre de la mesure concernant le développement des exploitations et des entreprises dans les zones rurales.

## **B) La place du développement local**

### **1 – Le développement local dans les nouveaux Règlements**

Les textes de la Commission européenne publiés en 2010 sur l'avenir de la PAC évoquaient à nouveau LEADER, cependant que les conclusions du rapport du 5<sup>ème</sup> rapport sur la cohésion (2010, p. 9) estimaient qu'il conviendrait d'accorder plus de place au développement local. Différentes contributions préalables (principalement rapport Barca, 2009, et rapport ADETEF/AIEDL pour DG REGIO, Jouen et alii, 2011) avaient remis l'accent sur cette approche qui s'était affirmée dans les interventions communautaires au début des années 1990 avant de se réduire.

Le règlement commun indique dans son exposé des motifs que : "Pour faciliter l'exécution d'interventions multidimensionnelles et transsectorielles, la Commission a proposé, sur la base de l'expérience engrangée avec l'initiative Leader, de renforcer les initiatives menées par les acteurs locaux, de faciliter la mise en oeuvre de stratégies intégrées de développement local et la formation de groupes d'action locale". Le règlement commun ajoute que "la cohésion territoriale ayant été ajoutée à l'objectif de cohésion économique et sociale par le traité", il est nécessaire, "pour tirer un meilleur parti du potentiel local", "de renforcer et de favoriser le développement local mené par les acteurs locaux en fixant des règles communes et en prévoyant une coopération étroite entre tous les Fonds relevant du CSC. Il y a lieu d'ériger en principe essentiel le fait que la responsabilité de l'exécution des stratégies de développement local soit confiée à des groupes d'action

locale représentant les intérêts des acteurs locaux". L'article 32 du Règlement commun précise que le DLAL (Développement Local mené par des Acteurs Locaux) bénéficie du soutien du FEADER, dénommé "développement local LEADER", et que cette démarche est désormais également possible dans les autres Fonds (FEDER, du FSE ou du FEAMP, et le règlement FEADER confirme l'approche LEADER.

Figurant au départ dans le projet de Règlement FEADER, trois articles du Règlement commun portent sur le développement local (notions de "développement local mené par les acteurs locaux" – DLAL- ou "community-led local development"- CLLD-, de "stratégie de développement local" – SLD - et de "groupe d'action locale" - GAL). Selon le Règlement commun, le développement local mené par les acteurs locaux est "dénommé développement local LEADER dans le contexte du FEADER", et cette notion est reprise par le règlement du FSE alors que le Règlement du FEDER mentionne les "initiatives de développement local". La "stratégie locale de développement" est définie comme "un ensemble cohérent d'opérations qui vise à répondre à des objectifs et à des besoins locaux" tout en contribuant selon le Règlement commun à la "stratégie de l'Union pour une croissance intelligente, durable et inclusive", et selon le Règlement FEADER "aux priorités de l'Union pour le développement rural", au niveau approprié et dans le cadre d'un partenariat. Ceci laisse une certaine marge de manoeuvre dans la définition des thématiques d'interventions.

L'approche territoriale intégrée 2014-2020 comprend désormais le DLAL (Développement Local par les Acteurs Locaux) et les ITI (Investissements Intégrés Territoriaux : cf. infra).

## **2 - Le DLAL (Développement local mené par les acteurs locaux)**

Le DLAL (Développement local mené par les acteurs locaux) est régi par les articles suivants des Règlements européens :

- Art. 32 Règlement commun : Définition du DLAL, coordination entre les fonds,
- Art. 33 Règlement commun : Stratégies de développement local, procédure de sélection,
- Art. 34 Règlement commun + Art. 42 Règlement FEADER + Art. 61 Règlement FEAMP : Tâches des GAL,
- Art. 35 Règlement commun : Opérations soutenues,
- + Art. 43 Règlement FEADER : Kit de démarrage LEADER,
- + Art. 44 Règlement FEADER : Coopération (interterritoriale et transnationale),
- + Art. 62, 63 et 64 Règlement FEAMP (opérations soutenues, coopération).

**a. Les bases du DLAL** sont les suivantes :

- des zones infrarégionales spécifiques,
- des GAL composés de représentants des intérêts socioéconomiques locaux publics et privés, dans lesquels, à l'échelon décisionnel, ni les autorités publiques, au sens des règles nationales, ni un groupement d'intérêt ne représentent plus de 49 % des droits de vote,
- des stratégies intégrées et multisectorielles de DL conçues à la lumière du potentiel et des besoins locaux, et comportant des aspects innovants dans le contexte local,
- ainsi que le réseautage et, s'il y a lieu, la coopération.

Le cadre financier pluriannuel (partie II, fiches thématiques, page 29) précisait qu'"à l'avenir, les États membres seront encouragés à recourir à des programmes financés par plusieurs Fonds. Selon le Règlement commun, "si le comité de sélection des stratégies de développement local (...) estime que l'application de la stratégie de développement local choisie requiert le soutien de plus d'un Fonds, un Fonds peut être désigné chef de file". Dans "le cas où un Fonds chef de file est désigné, les frais de fonctionnement, les activités d'animation et de mise en réseau dans le cadre de la stratégie locale de développement sont financés uniquement par le Fonds chef de file" (Règlement commun). Par ailleurs, "le développement local soutenu par les Fonds relevant du CSC est réalisé au titre d'une ou de plusieurs priorités du programme". Par conséquent, une stratégie de développement local comprend le plan de financement de la stratégie, mentionnant " l'intervention prévue de chacun des Fonds relevant du CSC, et "la décision d'approbation

d'une stratégie de développement local par l'autorité de gestion détermine l'intervention de chacun des Fonds relevant du CSC".

Les GAL pourraient ainsi accéder aux autres Fonds européens, dans lesquels une approche de type LEADER est préconisée, mais on le verra plus loin, cette possibilité n'est pas mise en œuvre par les Régions invoquant la complexité de l'articulation entre les différents Fonds, en l'absence de programmes régionaux intégrés (FEDER-FSE et FEADER). Ainsi l'AdCF (2011) soulignait que du fait de la dichotomie entre le 2ème pilier de la PAC et l'intervention des Fonds structurels, "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" (AdCF, 2011). Selon un rapport de la Présidence Polonaise (7/12/2011), plusieurs Etats sont préoccupés par le risque de complexité de ces stratégies multi-fonds.

**b. La sélection des GAL est ainsi organisée (Article 33, Règlement commun) :**

- Les États membres définissent les critères de sélection des stratégies de DLAL,
- Les stratégies de DLAL sont choisies par un comité institué à cet effet par l'autorité ou les autorités de gestion responsables et sont approuvées par l'autorité ou les autorités de gestion responsables,
- Un premier exercice de sélection de stratégies de DLAL doit intervenir au plus tard deux ans après la date d'approbation de l'accord de partenariat, et la sélection ne doit pas aller au-delà du 31 décembre 2017,
- La décision approuvant une stratégie de DLAL détermine l'intervention de chacun des Fonds concernés, et définit également les responsabilités concernant les tâches de gestion et de contrôle dans le cadre du ou des programmes par rapport à la SLD,
- La population doit comprendre entre 10 000 et 150 000 habitants, avec une dérogation possible afin de tenir compte de zones à faible ou forte densité de population ou afin de veiller à la cohérence territoriale de zones couvertes par les stratégies de développement local.

**c. Les Groupes d'action locale (GAL)** sont définis par l'Article 34 du Règlement commun : les GAL élaborent et appliquent les stratégies de DLAL. Les États membres définissent les rôles respectifs du GAL et des autorités responsables de la mise en oeuvre des programmes concernés pour ce qui concerne l'ensemble des tâches d'exécution liées à la stratégie, et l'autorité ou les autorités de gestion responsables veillent à ce que les GAL désignent en leur sein un partenaire chef de file responsable des questions administratives et financières ou s'associent dans une structure commune légalement constituée. Les tâches des GAL sont ainsi désormais détaillées (Article 34, Règlement commun) ; elles sont les suivantes :

- i. renforcer la capacité des acteurs locaux à élaborer et à mettre en oeuvre des opérations, y compris en stimulant leurs capacités de gestion des projets,
- ii. élaborer une procédure de sélection transparente et non discriminatoire et des critères objectifs de sélection des opérations qui préviennent les conflits d'intérêts, garantissent qu'au moins 50 % des voix à exprimer lors du vote sur des décisions de sélection proviennent de partenaires qui ne sont pas des autorités publiques et autorisent la sélection par procédure écrite,
- iii. assurer, lors de la sélection des opérations, la cohérence entre celles-ci et la stratégie de DLAL en classant les opérations en fonction de leur contribution à la réalisation des objectifs et valeurs cibles de ladite stratégie,
- iv. élaborer et publier des appels à propositions ou une procédure de soumission de projets continue, y compris la définition des critères de sélection;
- v. réceptionner et évaluer les demandes de soutien,
- vi. sélectionner les opérations et déterminer le montant du soutien et, le cas échéant, de présenter les propositions à l'organisme responsable de la vérification finale de leur admissibilité avant approbation,



- vii. suivre l'application de la stratégie de DLAL et des opérations soutenues et accomplir des activités d'évaluation spécifiques se rapportant à ladite stratégie.

Cette rédaction de l'article 34 rappelle un certain nombre de principes de LEADER qui sont désormais inscrits dans le Règlement et vise à éviter le retour à une simple pratique de guichet en préconisant une inscription stratégique des différentes opérations. Elle tient compte de remarques du rapport de la Cour des comptes européenne sur LEADER, appelant à définir et à mettre en œuvre des "critères cohérents et pertinents" de sélection des projets (Recommandation 1b du rapport de la Cour des Comptes) et 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 (à la différence des pratiques des autorités irlandaises selon le rapport de la Cour des Comptes, point 77).

**Le GAL : interlocuteur unique pour les différents maîtres d'ouvrage des opérations mises en œuvre dans le cadre du plan de développement (extrait appel à projets Rhône Alpes, 2014)**

Le GAL analyse la pertinence de l'opération au regard de la stratégie de développement. Il réalise une première instruction.

Le service référent de l'Autorité de Gestion réalise l'analyse technique et réglementaire ; peut apporter un appui technique et juridique et formuler un avis réglementaire pouvant être bloquant en cas de non-respect des critères d'éligibilité.

Les opérations seront sélectionnées et programmées par le comité de programmation du GAL qui sera seul juge de leur opportunité.

La Région et l'organisme payeur (ASP) participent à titre consultatif au comité de programmation et peuvent donner leur avis non bloquant sur l'opération.

Le service référent effectue l'engagement juridique et financier de l'opération ainsi que la certification du service fait.

L'organisme payeur (ASP) liquide le FEADER, les crédits régionaux dédiés à LEADER ainsi que tout cofinancement en paiement associé.

**d. Critères de sélection et évaluation :** Le Guide de gestion de la DG AGRI pour LEADER 2007-2013 affirmait déjà que "les critères de sélection pour les projets novateurs devraient également être décidés au niveau adéquat" et au niveau local. La Communication sur la PAC (2010) indiquait que "l'approche stratégique actuelle serait renforcée au moyen d'objectifs quantifiés fixés au niveau de l'UE puis au niveau des programmes" et qu'"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". Dans ce cadre, il conviendrait que les indicateurs de résultat et l'évaluation soient modulés en fonction du caractère expérimental du programme de développement local. En effet, comme l'argumentait la Réponse française au Rapport Cohésion (2011), 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".

Par conséquent, des indicateurs de résultats spécifiques à l'appréciation de l'action des GAL sont nécessaires 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" (Cour Européenne des Comptes, 2010, recommandation 4, point 125). Cette approche du résultat devrait 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 relativement lent de l'approche ascendante et de sa dynamique diffuse (Jouen et alii, 2010, pp.16-17).

L'évaluation était une exigence bien formalisée du PIC Leader + (2000-2006) et du programme national Leader+ conçu par la DATAR en 2000-2001 (notamment en prévoyant le recours à un expert externe pour l'évaluation à mi-parcours et l'évaluation finale). Ceci a favorisé le développement de cette pratique dans de nombreux Pays (Doré, 2008). Mais il n'y avait plus d'exigence d'évaluateur externe dans Leader 2007-2013, ce qui a diminué la pression de la nécessité de l'évaluation. Certes, une prise en compte du suivi et de l'évaluation était recommandée au travers du cadre méthodologique des appels à projets Leader (2007-2013), ce qui a été mis en œuvre par certains GAL. Il reviendra désormais aux Régions – nouveaux gestionnaires des programmes 2014-2020 - de mettre en œuvre cette exigence.

### **3 - Les 4 sous-mesures LEADER**

Le financement de la mesure LEADER comporte 4 sous-mesures :

- Soutien préparatoire,
- Mise en œuvre d'opérations dans le cadre de la SLD (Stratégie Locale de Développement),
- Préparation et mise en œuvre d'activités de coopération du GAL,
- Fonctionnement et animation du GAL.

**a. Le soutien préparatoire** (cf. Article 35, Règlement commun) comporte les aspects suivants :

- Renforcement des capacités, formation et mise en réseau en vue de la préparation et de la mise en oeuvre d'une SLD,
- Actions de formation pour les acteurs locaux,
- Etudes portant sur la région concernée,
- Coûts liés à l'élaboration de la stratégie de DLAL, y compris les coûts de consultation et les coûts des actions liées aux consultations d'acteurs aux fins de la préparation de la stratégie,
- Coûts administratifs (coûts de fonctionnement et coûts de personnel) d'une organisation qui demande un soutien préparatoire pendant la phase de préparation,
- Soutien à de petits projets-pilotes (réservé au " Kit de démarrage Leader ", art. 43, Règlement FEADER, pas conditionné à la présentation d'une SLD).

Ce soutien préparatoire est accordé, que la SLD menée par des acteurs locaux élaborée par un GAL bénéficiant du soutien soit sélectionnée, ou non.

**b. La mise en œuvre d'opérations dans le cadre de la Stratégie Locale de Développement** (cf. article 33, Règlement commun) comporte les points suivants :

- Détermination de la zone et de la population,
- Analyse des besoins et du potentiel de développement de la zone (AFOM),
- Description de la stratégie et de ses objectifs, description du caractère intégré et innovant de la stratégie et hiérarchie des objectifs (mesurables en matière de réalisations et de résultats),
- Objectifs de résultats en termes quantitatifs ou qualitatifs,
- Harmonisation avec les programmes concernés de tous les Fonds concernés,
- Description du processus de participation des acteurs locaux à l'élaboration de la stratégie
- Plan d'action montrant comment les objectifs sont traduits en actions,
- Description des mécanismes de gestion et de suivi de la stratégie, qui atteste la capacité du GAL à appliquer la stratégie, et une description des mécanismes spécifiques d'évaluation,
- Plan de financement de la stratégie, y compris la dotation prévue par chacun des Fonds concernés.

Les dépenses éligibles sont des études, des expérimentations et des projets pilotes, des investissements matériels..., au-delà des mesures du FEADER (cf. CE, Guidance local actors, p. 32)

**c. La préparation et la mise en œuvre d'activités de coopération du GAL** (obligatoire) (article 44, Règlement FEADER) rend possibles :

- La coopération interterritoriale : au sein d'un État membre

- La coopération transnationale : entre des territoires relevant de plusieurs États membres ou avec les territoires de pays tiers
- Un soutien technique préparatoire, à condition que les GAL puissent démontrer qu'ils envisagent la mise en oeuvre d'un projet concret (" de l'idée au projet ").

Les partenaires d'un GAL dans le cadre du FEADER peuvent être :

- D'autres GAL, Groupement de partenaires locaux publics et privés sur un territoire rural qui met en oeuvre une SLD, au sein ou en dehors de l'Union,
- Un groupement de partenaires locaux publics et privés sur un territoire non rural qui met en oeuvre une SLD.

La mise en oeuvre prévue de la coopération peut être Intégré sous forme d'une fiche coopération : Aquitaine (crédits coopération : 1 million), Rhône Alpes, Basse Normandie (800 K€), voire faire l'objet d'un appel à projet spécifique envisagé en Rhône Alpes.

**d. Le fonctionnement et l'animation du GAL** (Article 35, Règlement commun) comprend les dépenses suivantes :

- Frais de fonctionnement liés à la gestion de la mise en oeuvre de la stratégie de DLAL,
- Coûts d'exploitation, de personnel et de formation, liés aux relations publiques, financiers, liés au suivi et à l'évaluation de la stratégie,
- Animation de la stratégie de DLAL,
- Faciliter les échanges entre acteurs dans le but de fournir des informations et promouvoir la stratégie,
- Aider les bénéficiaires potentiels en vue du développement des opérations et de la préparation des demandes.

Le soutien en faveur des frais de fonctionnement et d'animation est possible jusqu'à un plafond de 25 % des dépenses publiques totales.

#### **4 - La mobilisation des différentes mesures du FEADER**

Le précédent Règlement du FEADER<sup>4</sup> (article 4 et titre IV) organisait la mobilisation des mesures en fonction d'axes<sup>5</sup>. Ce n'est plus le cas dans le nouveau Règlement FEADER. Désormais, en dehors d'un minimum de 5% devant être affecté à LEADER, aucun plancher n'est fixé pour la répartition budgétaire entre mesures (voir liste des mesures du FEADER en annexe). Seul un considérant du Règlement FEADER appelle à "maintenir le soutien en faveur de la fourniture de services environnementaux au niveau qui était le sien durant la période de programmation 2007-2013" et à "dépenser un minimum de 25 % de la participation totale du FEADER (consacrée) à chaque programme de développement rural en vue de l'atténuation des changements climatiques et de l'adaptation à ces changements et de la gestion des terres, au moyen des paiements agroenvironnementaux et climatiques, des paiements en faveur de l'agriculture biologique et des paiements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques". En revanche, aucun seuil n'est prévu désormais pour les mesures en faveur de la diversification économique et des services, contrairement aux 10% alloués à l'axe 3 des programmes 2007-2013 et correspondant peu ou prou à ces mesures.

Comme en théorie l'ensemble des DLAL, LEADER est programmé sous une priorité du Fonds mais peut contribuer aux 11 objectifs thématiques du CSC (Guidance CE CLLD local actors, p. 32)

<sup>4</sup> Règlement (CE) no 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) :

<sup>5</sup> Selon le règlement de 2005, l'"axe" est "un groupe cohérent de mesures ayant des objectifs spécifiques, résultant directement de leur mise en oeuvre et contribuant à la réalisation d'un ou plusieurs objectifs, cependant que la "mesure" est "un ensemble d'opérations contribuant à la mise en oeuvre d'un axe"..

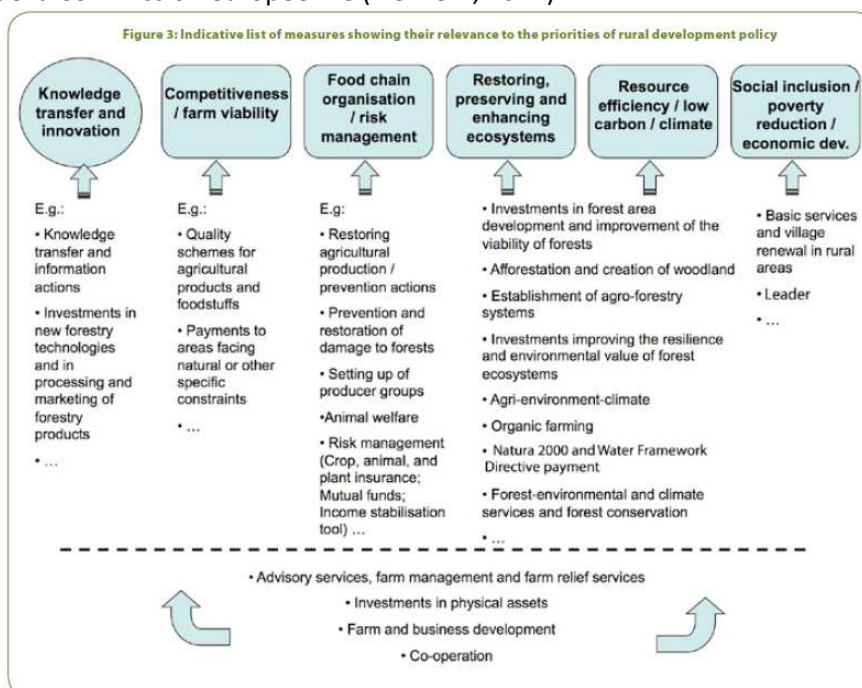
**Tableau 4 - DLAL et priorités de chaque Fonds**

Programmation du DLAL	Objectif thématique du CSC	Priorité spécifique au fonds
FEADER	9. Promouvoir l'inclusion sociale et combattre la pauvreté	Domaine d'intervention : 6b : Promouvoir le développement local dans les zones rurales " compte du caractère intégré et multisectoriel ", recommandé de " le faire contribuer à d'autres domaines d'intervention "
FEDER	9. Promouvoir l'inclusion sociale et combattre la pauvreté	9d. Priorité d'investissement : stratégies de DLAL
FSE	9. Promouvoir l'inclusion sociale et combattre la pauvreté	Priorité d'investissement : stratégies de DLAL
FEAMP	8. Promouvoir l'emploi et la mobilité de la main d'oeuvre	Priorité 4 de l'Union : emploi et cohésion territoriale, croissance économique, inclusion sociale et création d'emplois, soutien à l'aptitude à l'emploi et à la mobilité des travailleurs des communautés côtières, diversification

Toutefois, le développement local semble principalement confiné par la Commission européenne à une approche "sociale", ce qui semble confirmé par la présentation figurant dans le guide de la Commission européenne (DG AGRI, 2011) sur les propositions pour le développement rural après 2013 (cf. Figure 8, ci-après). Il n'est vraiment pas pris en compte comme méthode de création de richesse et de valeur ajoutée (cf. rapport CRIDEL, 1994, cité par le rapport ADETEF, Jouen et alii, 2010), ni comme "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, Jouen et alii, 2010).

**Figure 3 - Développement local LEADER et priorités du développement rural après 2013**

Extrait du guide de la Commission européenne (DG AGRI, 2011)



## 5 - Les ITI (Investissements Territoriaux Intégrés)

Parallèlement, les Règlements prévoient des ITI (Investissements territoriaux intégrés). Conçus initialement pour des projets plutôt urbains dans le Règlement du FEDER et du FSE, ils ont été étendus au cours de l'examen des Règlements par le Parlement européen au FEADER et au FEAMP. Cette approche territoriale intégrée se distingue essentiellement du DLAL par le fait qu'elle ne nécessite pas de groupe local formulant une stratégie et assurant une animation de la démarche.

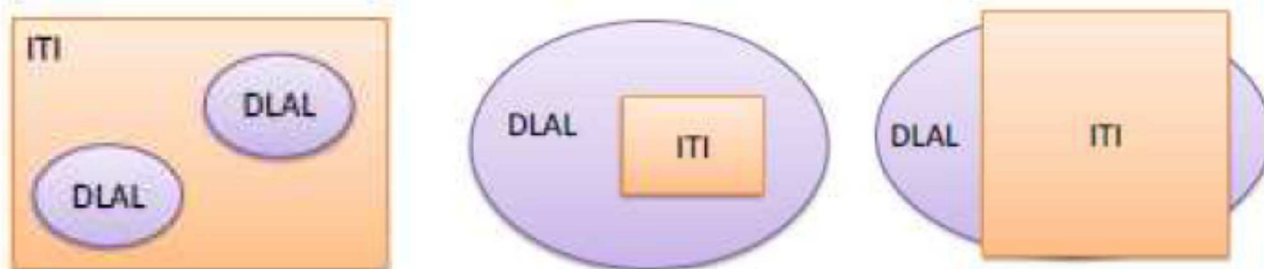
**Tableau 5 - DLAL et ITI**

	DLAL	ITI
Territoire	Territoire cohérent Espaces sous-régionaux (10 000 à 150 000 habitants)	Territoire cohérent (pas de limite de taille géographique)
Stratégie	Stratégie intégrée et plan d'action	Stratégie intégrée et plan d'action
Fonds	Obligatoire pour 5% FEADER ; Possible pour autres fonds	Au minimum FEDER et/ou FSE (ouvert au FEADER et FEAMP) Outil de programmation multi-axes (minimum 2 axes différents)
Gouvernance	GAL public-privé (+ 50%)	En cas d'ITI urbain : implication des autorités urbaines pour 5% du FEDER
Démarche	Approche bottom-up	Ascendante, descendante ou mixte
Animation territoriale	Dédiée	Pas obligatoire
Gestion	Délégation aux GAL	Organisme intermédiaire ou autorité de gestion (Région) ; pas de délégation obligatoire
Financement	Crédits sanctuarisés	Crédits fléchés

Des différentes possibilités d'articulation ITI/DLAL existent : " Les États membres peuvent encourager l'inclusion du DLAL en tant que composante dans les stratégies urbaines et l'ITI " (DLAL Directives communes DG, 2013). Ces possibilités peuvent se traduire ainsi :

- Un ITI global regroupant sur son périmètre plusieurs DLAL
- Un DLAL avec sur son territoire un ITI
- Un ITI et un DLAL sur un même périmètre pour permettre 2 modes de gouvernance

**Figure 4 - Différentes possibilités d'articulation DAL et ITI**



Source : Etude ViaRégio, DATAR

## C) La mise en œuvre régionale

### 1 - La gestion par les Régions

Sur le plan français, une large délégation de gestion (totale pour le FEDER et encadrée pour le FEADER) a été accordée en 2013 en faveur des conseils régionaux, étendant ainsi l'expérience de la région Alsace. Plusieurs rapports émis en direction du Ministère de l'Agriculture avaient préconisé ce transfert : rapport d'évaluation du PDRH (EPICES & ADE, 2011) à mi-parcours conseillant de développer "des délégations de gestion en fonction de l'implication financière et de l'historique régional", rapport Balny (2010), rédigé par une mission de trois membres du CGAER (Conseil Général de l'Agriculture et de l'Espace Rural). Cette gestion est différenciée selon les Fonds comme l'expose le tableau suivant.

**Tableau 6 - Gestion nationale ou régionale des programmes**

Fonds	Etat	Régions
FEDER		X
FEADER	Encadrement national mesures agricoles	X
FEAMP	Gestion des mesures d'ampleur nationale Encadrement national	Délégation de gestion de mesures aux Régions littorales
FSE	X (65% enveloppe nationale, dont la moitié déléguée aux conseils généraux)	35% enveloppe nationale (formation)

Ceci devrait faciliter une meilleure mobilisation des cofinancements et des contreparties (sur la période 2007-2013, en contrepartie du FEADER, étaient "apportés dans la maquette financière, par les collectivités, 246M€ (66% du financement public national) sur l'axe 3 et 221M€ (88% du financement public national) sur l'axe 4", le MAAP n'apportait "qu'une aide limitée à 30M€, essentiellement sur le pastoralisme et pour le démarrage des projets GAL" (Rapport Balny, 2010), et par exemple, en Aquitaine, 42% des contreparties nationales étaient assurées par la Région sur 2007-2013 (selon le président du conseil régional, A. Rousset). Ceci devrait favoriser une plus grande intégration régionale et l'articulation avec leur politique de contractualisation. La décentralisation de la gestion aux Régions devrait donc faciliter une complémentarité avec les dispositifs régionaux de soutien aux territoires (contrats de territoires), mais peut entraîner un problème de cohérence au niveau national et le risque d'une approche descendante (contraire à la démarche LEADER) imposée par les conseils régionaux, ce qui devrait toutefois être limité par les thématiques très larges proposées.

### 2 - Les dotations financières

Les principales possibilités de financement d'actions de développement local sont les suivantes :

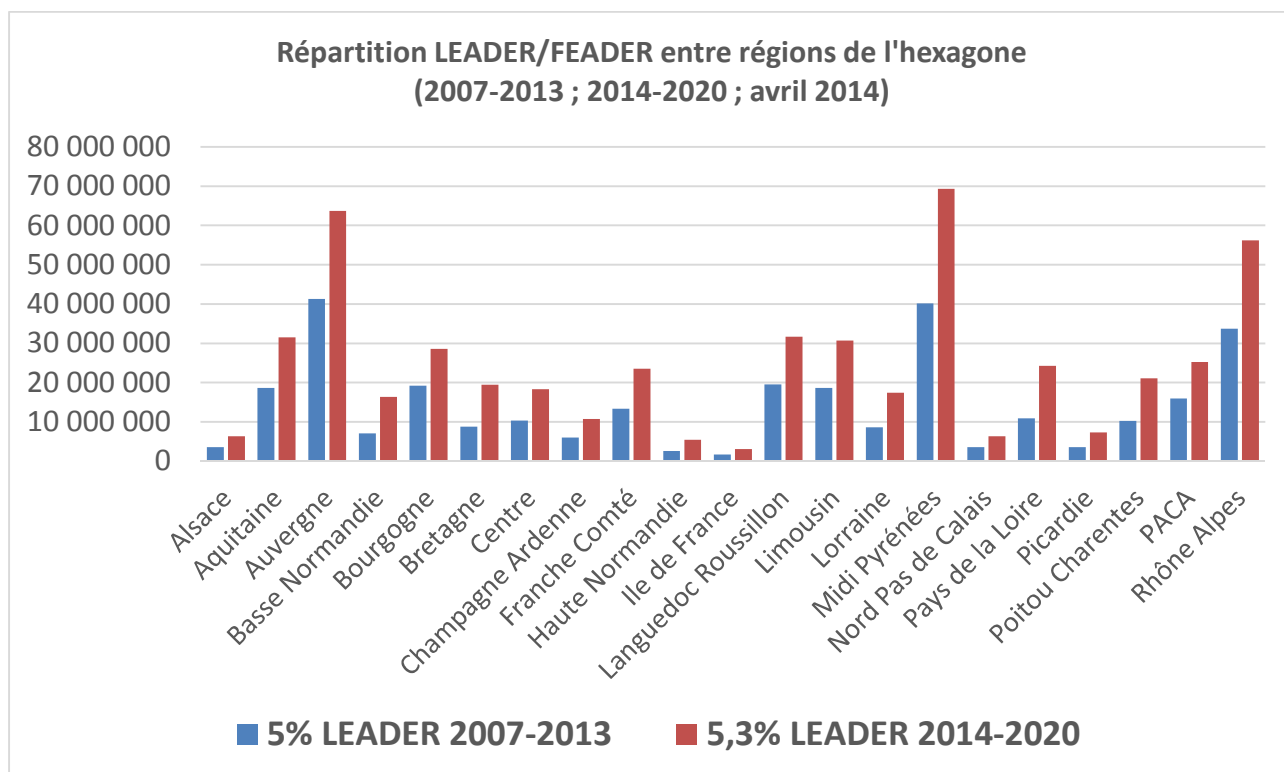
- en matière de développement rural : 5% FEADER doit être alloué en faveur de LEADER (Règlements européens), et en France, 10% FEADER doit être consacré au profit du développement rural non agricole (engagement ARF signé avec le Ministère de l'Agriculture),
- et en matière de développement urbain : 5% FEDER doit être prévu en faveur du développement urbain durable (Règlements européens), et en France, 10% du FEDER/FSE<sup>6</sup> doit être consacré au profit de la politique de la ville (accord ARF-Gouvernement), mais on peut s'interroger si ceci correspond à l'approche du développement local explicitée aux articles concernés du règlement commun. La France a consacré déjà 7% de son enveloppe 2007-2013 aux programmes urbains intégrés (notamment, territoires en CUCS).

<sup>6</sup> Le règlement du FSE (article 12) prévoit de "soutenir des stratégies de développement local menées par les acteurs locaux" mais sans obligation d'un montant minimum.

En ce qui concerne le FEAMP (Fonds Européen Affaires Maritimes et Pêche), le DLAL sera géré par les Régions, qui choisiront de l'activer et de le doter financièrement.

Le FEADER pour la France dispose de 9,9 milliards d'euros sur sept ans (euros courants), soit une progression d'un milliard par rapport à la période précédente. Le programme LEADER passe de 297 (2007-2013) à 567 millions € (2014-2020) pour l'Hexagone, ce qui aboutit à un budget LEADER pour les régions métropolitaines, multiplié entre 1,5 et 2. La dotation envisagé par GAL est généralement prévue entre 1 et 2 millions €, ce qui correspond aux 3 millions € de fonds publics, recommandés par la CE (Guidance for local actors, 2014, p. 35), mais avec toutefois des montants minimum inférieurs dans certaines Régions (Basse Normandie, Champagne Ardenne).

**Figure 5 – Les dotations financières par Région**



Le projet d'Accord de Partenariat prévoyait qu'"afin d'encourager les dynamiques portées par les acteurs locaux, une augmentation substantielle de la part consacrée par chacun des Fonds aux démarches de développement local sera recherchée", mais les Régions gestionnaires ne sont pas allées guère au-delà de l'obligation de 5% pour LEADER. Les observations de la Commission européenne sur le projet d'accord de partenariat France (printemps 2014) notait d'ailleurs que "l'augmentation substantielle des ressources annoncée pour les DLAL au niveau de chaque Fonds par rapport à 2007-2013 ne semble pas pour l'instant confirmée par les chiffres remontant des programmes opérationnels". En particulier, aucun DLAL mobilisant le FEDER et le FSE n'est prévu.

En revanche, 10 Régions métropolitaines (+ Mayotte) prévoient des ITI sur des territoires urbains (agglomérations ou quartiers) ; seule une (la Bretagne) prévoit des ITI sur les 21 Pays croisés avec des GAL LEADER financés par le FEADER et parfois le FEAMP et une autre (le Limousin) mentionne des ITI possibles sur des PNR (Parcs Naturels Régionaux). Toutefois, les observations de la Commission européenne sur le projet d'accord de partenariat France (printemps 2014) notaient que "dans le champ d'utilisation proposé pour l'Investissement Territorial Intégré (ITI), le lien entre l'analyse territoriale et les instruments territoriaux choisis n'est pas clair".



**Tableau 7 - Régions et ITI**

Région	ITI prévus
Alsace	CU Strasbourg
Basse-Normandie	Caen, Cherbourg
Bretagne	Brest et Rennes + 21 Pays
Guyane	St Laurent de Maroni
Limousin	Agglomérations (Limoges, Brive, Tulle, Guéret) + PNR (Millevaches, Périgord Limousin)
Nord Pas de Calais	Quartiers prioritaires politique de la ville
Pays de la Loire	Les 9 CA et CU (Nantes, St Nazaire, Cap Atlantique, Choletais, La Mans, Laval, La Roche sur Yon, Saumur)
Picardie	Périmètre des EPCI et quartiers prioritaires
Poitou Charentes	Poitiers, La Rochelle, Niort, Angoulême (appel à projets)
Rhône Alpes	Hypothèse d'un ITI Multi-sites (géographie prioritaire politique ville, EPCI)
Mayotte	

### 3 – Les priorités thématiques LEADER 2014-2020

LEADER est mis en œuvre par les Régions au travers d'un appel à projets ou d'un " appel à manifestation d'intérêt ", qui reflète un grand mimétisme dans les thèmes proposés et l'approche des territoires. Ainsi, pour Rhône Alpes, le calendrier est le suivant, pour une sélection au plus tard de tous les GAL le 31 décembre 2015 :

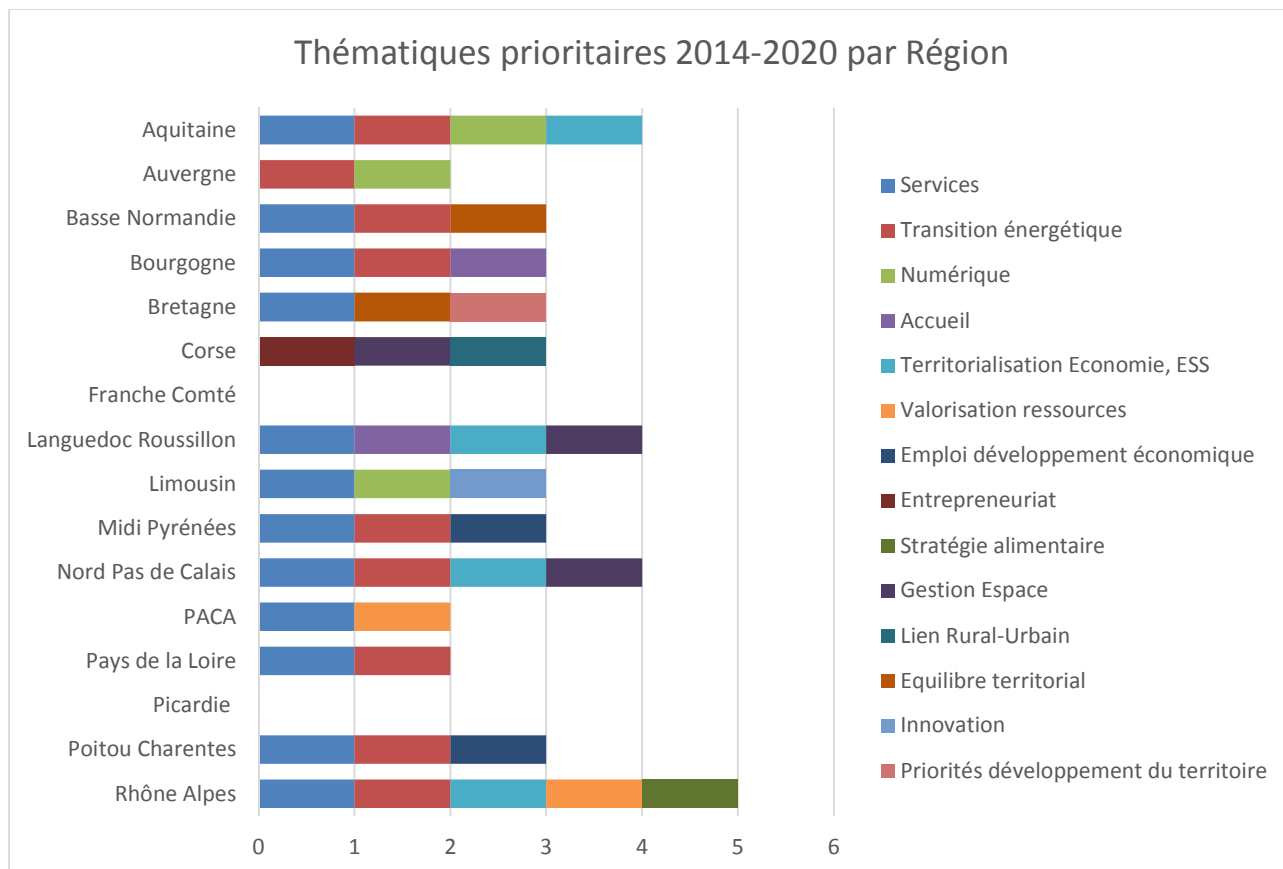
- 31/10/2014 : date limite de dépôt des candidatures
- + 2 mois après, sélection des premiers GAL et désignation des dossiers à retravailler
- + 3 mois après la date de désignation des dossiers à retravailler : dépôt des dossiers retravaillés
- + 2 mois après la date limite de dépôt des dossiers retravaillés : sélection des derniers GAL

Certaines Régions prévoient un soutien préparatoire bénéficiant d'un maximum de financement FEADER pouvant aller de 10 000 € à 50 000 € : 10 000 € (Limousin), 15 000 (Pays de la Loire), 20 000 € (Aquitaine, Picardie), 24 000 € (PACA), 25 000 € (Bourgogne), 30 000 € (Franche Comté), 50 000 € (Nord Pas de Calais).

Les Régions fixent des priorités thématiques, au sens généralement de "priorité ciblée", prolongeant ainsi l'orientation de la période 2007-2013. La priorité ciblée est ainsi présentée dans plusieurs appels à manifestation d'intérêts (AMI) de Régions : " La concentration de la stratégie sur une priorité ciblée, intervenant comme un fil conducteur, est un facteur favorisant l'identification de la valeur ajoutée de la méthode LEADER. La priorité ciblée peut correspondre à une dimension transversale du projet de territoire à laquelle LEADER apporte une contribution propre significative. Elle doit enfin refléter le caractère multisectoriel et participatif de la stratégie. Il ne s'agit pas d'un choix d'intervention sur un secteur ou un autre, mais bien d'une ligne directrice structurant, explicitant et organisant la stratégie et l'intervention du GAL" (AMI Limousin).

Mais contrairement à la période 2007-2013 où le choix de la priorité ciblée était très libre (à l'initiative du territoire), cette fois, elle est dans la plupart des Régions à choisir dans un menu de 2 à 4 thématiques<sup>7</sup> (voire 5 en Rhône Alpes), en dehors de Franche Comté qui préconise deux priorités (au choix des territoires) et de la Picardie (priorité non mentionnée).

**Figure 6 - Thématiques prioritaires 2014-2020**



Les services (y compris sous différentes dénominations : vivre ensemble, vitalité sociale, renouvellement de la population...) sont la priorité la plus citée (12 fois sur les 16 régions étudiées), suivie de la transition énergétique (9 fois sur les 16 régions étudiées, dont obligatoire pour un minimum de 25% de l'enveloppe en Poitou Charentes). A noter le cas de la Bretagne qui à côté de deux priorités au choix, évoque également les priorités de développement du territoire, le cas de la Franche Comté qui appelle deux domaines prioritaires et le cas de la Picardie qui n'énumère pas de priorité précise. En revanche, le Limousin mentionne deux thématiques obligatoires : le numérique (montée en débit) et la culture, les sports, le patrimoine et le tourisme (deux domaines d'investissement de la Région). Parmi les thèmes émergents apparaissent la territorialisation de l'économie : économie circulaire, de proximité, sociale et solidaire... (Aquitaine, Nord Pas de Calais, Rhône Alpes) et la stratégie alimentaire du territoire (Rhône Alpes).

Une Région – l'Aquitaine – fait référence à la notion de projets structurants en lien avec la stratégie ciblée du territoire. Cette notion est ainsi définie par la Région : "fédérant les acteurs locaux sur un périmètre pertinent pouvant rayonner sur une échelle allant d'un EPCI jusqu'à un bassin de vie, présentant une réelle attractivité sur le territoire générant un dynamisme de territoire susceptible de présenter un effet d'entraînement sur l'économie locale (emplois directs ou induits) et un effet multiplicateur, présentant un

<sup>7</sup> Sur un échantillon de 16 régions étudiées : Aquitaine, Auvergne, Basse Normandie, Bourgogne, Bretagne, Corse, Franche Comté, Languedoc Roussillon, Limousin, Midi Pyrénées, Nord Pas de Calais, Pays de la Loire, Picardie, Poitou Charentes, PACA, Rhône Alpes.

montant minimum de dépenses éligibles de l'ordre de 400 à 500 K €, prioritairement portés par une intercommunalité".

L'innovation est fortement affichée par le nouveau Règlement du FEADER, mais ne semble pas être déterminant pour LEADER, considéré désormais comme relevant davantage d'une démarche d'inclusion sociale. Une Région – le Limousin – fait référence explicitement référence dans son cahier des charges de l'appel à projets LEADER à l'approche innovation territoriale (innovation "au sens large pouvant relever de l'innovation territoriale, technologique ou sociétale") sur les thématiques privilégiées des politiques territoriales : filière du bien vieillir, économie sociale et solidaire, économie verte, adaptation au changement climatique, stratégies alimentaires territoriales, maintien et accueil de populations et d'activités, démarche territoriale emploi et formation, politique des temps, égalité femme homme.... Ceci s'inscrit dans le cadre de la "Stratégie de Spécialisation Intelligente"<sup>8</sup> adoptée par la Région.

L'innovation a été souvent présentée dans LEADER avant tout comme une " initiative des acteurs locaux qui apporte un élément nouveau de réponse aux défis spécifiques du territoire" selon l'Observatoire LEADER (1997, p.5). L'innovation, notamment dans LEADER, doit être entendue de façon extensive, y compris pour la compétitivité économique (sans pour autant s'y réduire), selon les acceptions désormais admises dans le prolongement de Schumpeter (1911) : celle-ci n'est pas seulement technologique (de produit ou de procédé) mais elle est aussi organisationnelle et sociale. Par ailleurs, l'innovation doit être considérée au-delà de l'invention : si l'invention correspond à "la création d'une nouveauté technique ou organisationnelle, concernant des biens, des services ou des dispositifs", "l'innovation représente l'ensemble du processus social et économique amenant l'invention à être utilisée, ou pas" (Alter, 2002, p.16), dans lequel "l'appropriation représente un moment charnière" (Gaglio, 2011). Aussi, selon le Guide de gestion de la DG AGRI (2011), "l'innovation doit être interprétée au sens large. Elle ne se définit pas forcément en termes de nouveautés de haute technologie. Elle est simplement perçue comme une manière de trouver de nouvelles solutions aux besoins d'une région. En ce sens, chaque région peut, quels que soient ses besoins en matière de développement, bénéficier d'une stratégie d'innovation qui est adaptée à ses problèmes les plus pressants. L'innovation peut signifier l'introduction d'un nouveau produit, d'un nouveau procédé ou d'une nouvelle organisation, ou encore d'un nouveau marché". Le Guide de gestion de la DG AGRI poursuivait : "l'innovation dans les zones rurales peut signifier le transfert et l'adaptation d'innovations développées ailleurs, la modernisation de formes traditionnelles de savoir-faire ou la découverte de nouvelles solutions à des problèmes ruraux persistants que d'autres interventions n'ont pas permis de résoudre de manière satisfaisante et durable. L'innovation peut donc fournir de nouvelles réponses aux problèmes spécifiques des zones rurales, y compris au niveau local".

#### **4 - LEADER et les "territoires de projets" en France**

##### **a. Le choix des "territoires organisés"**

La DATAR avait proposé en 2006/2007 de retenir la déclinaison "Pays" aux côtés des PNR (parcs naturels régionaux). En général, ils constituent un niveau de territoire disposant d'une masse critique, ce qui n'est pas le cas de nombreuses communautés de communes rurales (même s'il reste encore quelques GAL à un niveau micro, résultat d'un lobbying politique...). L'objectif est de "définir des territoires de synthèse correspondant à un ensemble d'enjeux pertinents" (V. Le Dolley, responsable Europe à la DATAR, *Localtis*, 17 janvier 2011).

Dans ce cadre, il convient de distinguer (cf. contribution APFP-LEADER France, 2011) :

- i. le niveau de la gouvernance (niveau décisionnel) qui nécessite un niveau territorial relativement stabilisé (tels que les Pays, espaces " non administratifs " de coopération intercommunautaire, ou les PNR),
- ii. 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

---

<sup>8</sup> L'ensemble des Régions a du adopter une "Stratégie de Spécialisation Intelligente" à la demande de la Commission européenne pour bénéficier des fonds européens.

des modes de vie (mobilités croissantes), notamment pour organiser une coopération avec des territoires voisins en fonction des enjeux, une plus grande complémentarité urbain – rural (notamment, services).

Pour la période 2014-2020, la tendance des Régions est de choisir des territoires de contractualisation de nombreux conseils régionaux, facilitant ainsi la mobilisation de contreparties et disposant d'une ingénierie de conception. LEADER est systématiquement ciblé – dans les appels à manifestation d'intérêt - sur les territoires organisés : PNR (Parcs Naturels Régionaux), Pays regroupant plusieurs communautés de communes ou PÉTR (Pôles d'Équilibre Territorial et Rural, instaurés par la loi MAPTAM de janvier 2014 appelés à succéder dans de nombreux cas aux Pays), voire petites Communautés d'Agglomération (cas de Poitou Charentes). LEADER continuerait ainsi son œuvre de duplication, d'élargissement, d'articulation ou d'enrichissement des politiques rurales (Champetier, 2003, p. 65), à l'instar des programmes espagnol PRODER ou finlandais POMO qui ont généralisé LEADER. En Espagne, la fusion des programmes de développement rural PRODER financés par l'État et des programmes LEADER/FEADER a étendu 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). L'articulation avec les politiques régionales, la superposition des périmètres d'intervention et le recoupement de réseaux d'acteurs impliqués dans plusieurs dispositifs présentent une plus grande facilité de cofinancer des projets (Chevalier, Dedeire, 2014). Mais un risque de banalisation – au profit de la mise en place descendante des politiques régionales – existe.

#### b. La place des villes

Dans de nombreuses régions, la place des villes petites et moyennes est prise en compte comme pôle de centralité de services et au titre du lien rural-urbain.... La taille maximale de ces villes moyennes peut varier<sup>9</sup> : investissement dans les communes de plus de 10 000 habitants non éligibles à l'exception d'opérations au profit du rural, 30 000 en Aquitaine et en Nord Pas de Calais, 35 000 en Languedoc Roussillon, 40 000 en Picardie, 50 000 en Franche Comté, 60 000 en PACA, 80 000 en Bourgogne. Cependant que d'autres Régions excluent les villes les plus importantes (Caen et Cherbourg en Basse Normandie, agglomération de Limoges en Limousin, communautés d'agglomération chefs de lieux de départements en Poitou Charentes), ou l'ensemble des communautés d'agglomération ou urbaines (Corse, Midi Pyrénées, Pays de la Loire).

Un plafond de dépenses est fixé en faveur d'opérations dans ces centres urbains et au profit d'opérations profitant au milieu rural. Généralement, ce plafond est de 20% (Aquitaine, Nord Pas de Calais, Picardie, Poitou Charentes) mais peut ne pas dépasser 15% (Franche Comté) ou 10% (Languedoc Roussillon), voire 5% ((Bourgogne, PACA).

### D) La question des simplifications procédurales et financières

Le taux de co-financement du FEADER sur la mesure LEADER pourra atteindre 80% : cf. PDR Basse Normandie Pays de la Loire... (alors qu'il pourrait atteindre 90% dans les " Régions en transition "...), mais il sera souvent inférieur (Aquitaine : 53%, Rhône Alpes : taux moyen de 60%, Midi-Pyrénées : 60%). Le taux maximum d'aide publique pourra atteindre 100 % dans le respect des règlements en vigueur (en particulier, encadrements des aides aux entreprises).

**L'attribution de subventions globales<sup>10</sup>** est traditionnellement prévue par le FEDER et le FSE et la notion figure explicitement dans le Règlement commun dans la partie relative à ces Fonds. Dans la programmation

---

<sup>9</sup> Sur un échantillon de 16 régions étudiées : Aquitaine, Auvergne, Basse Normandie, Bourgogne, Bretagne, Corse, Franche Comté, Languedoc Roussillon, Limousin, Midi Pyrénées, Nord Pas de Calais, Pays de la Loire, Picardie, Poitou Charentes, PACA, Rhône Alpes.

<sup>10</sup> Article 123 du Règlement commun : "L'État membre ou l'autorité de gestion peut confier la gestion d'une partie d'un programme opérationnel à un organisme intermédiaire par un accord écrit entre l'organisme intermédiaire et l'État membre ou l'autorité de gestion ("la subvention globale"). L'organisme intermédiaire présente des garanties de solvabilité et de compétence dans le domaine concerné ainsi qu'en matière de gestion administrative et financière.

2007-2013, le taux moyen de subvention globale par Région oscillait entre 30 et 35% pour le FEDER et est d'un peu plus de 40% pour le FSE en France (source : DATAR, note pour les Assises des territoires ruraux, décembre 2010). Mais cette possibilité n'est pas mise en œuvre pour LEADER. Ainsi Rhône Alpes prévoit que " Le paiement aux bénéficiaires sera effectué par l'organisme payeur. Le mécanisme de la subvention globale, consistant à confier à un GAL la gestion financière d'une enveloppe et le versement de l'aide aux bénéficiaires, ne sera pas possible ".

La réduction des coûts de montage de dossiers et l'accélération des paiements nécessite dans chaque Etat **une articulation avec des cofinancements nationaux** : ainsi en France, sur la période 2007-2013, des lignes dédiées ont été développées par certains conseils régionaux ou procédures de l'Etat (telles que par exemple les Pôles d'Excellence Rurale). La Guidance de la CE pour les acteurs locaux (p. 101) souligne : " Dans plusieurs États membres, le cofinancement public national nécessaire pour compléter le financement de l'UE est assuré par l'autorité régionale ou locale, très souvent sur une base projet par projet. Alors que cela peut être justifié par exemple pour les grands projets d'infrastructures ou des investissements commerciaux importants, il peut ne pas être approprié pour le DLAL". Or selon les appels à projets (Rhône Alpes, Midi Pyrénées), "la Région n'attribuera pas d'enveloppe dédiée aux GAL pour cofinancer la mise en oeuvre de leur SLD. Toutefois, les différents dispositifs de soutien mis en place par la Région, en particulier dans le cadre de ses politiques territoriales, peuvent cofinancer des projets mis en place dans le cadre de LEADER".

**Des modifications procédurales** sont également nécessaires pour éviter la complexité et la lenteur du montage des dossiers. A propos de LEADER+, le rapport de la Cour des Comptes Européenne notait (point 70) que "la plupart des GAL 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 GAL". La Cour ajoutait (point 120) : "en raison de la rigidité des procédures –même pour de très petits projets- et de retards, l'efficience a été limitée, même si ces problèmes tenaient dans une large mesure aux conditions fixées par les Etats membres".

L'accès à différents Fonds pour financer des stratégies locales aurait supposé aussi **l'harmonisation "par le haut" des règles de gestion des Fonds**, notamment en matière de modulation des taux ou de prise en compte des dépenses privées par le FEADER (à l'instar du FEDER et du FSE). Ceci est essentiel pour favoriser le développement de projets de développement et le partenariat avec le secteur privé. Or, alors le taux de cofinancement par axe pourra prendre en compte les dépenses privées pour les programmes FEDER et FSE, le Règlement FEADER prévoit que la participation du FEADER est calculée sur la base du montant des dépenses publiques. Par ailleurs, alors que le taux de cofinancement des Fonds pour un axe prioritaire pourra être modulé pour le FEDER et le FSE, le Règlement FEADER indique que les programmes de développement rural fixent un seul taux de participation du FEADER applicables à toutes les mesures, malgré la demande de nombreux GAL de retour au libre choix des taux d'intervention par les GAL. Ainsi le Règlement FEADER resterait souvent plus restrictif que le Règlement commun pour la partie concernant le FEDER et le FSE.

**L'assouplissement des règles de financement pour les petits projets** semble en revanche pris en compte, notamment au travers du développement de subventions forfaitaires ne dépassant pas 100 000 EUR de contribution publique (article 67 du Règlement commun) et du financement à taux forfaitaire pour les coûts indirects et les frais de personnel dans le cadre de subventions et d'aides remboursables (article 68 du Règlement commun). Pour la France, le recours aux coûts forfaitaires et les règles d'éligibilité spécifiques pour de petits projets doit faire l'objet de recommandations d'un document cadre préparé par un groupe de travail Ministères-ASP. En revanche, la possibilité de payer par avances n'est pas prévue (ex. : Aquitaine).

Globalement, les Régions semblent peu disposées à prendre des risques et à adopter des dispositions innovatrices. Elles ont tendance à relayer les GAL en matière de gestion (gestion directe, ou simplement pré-instruction technique, au-delà du choix obligé des opérations par les GAL), ce qui allègera les tâches des animateurs territoriaux avec le risque de perte d'autonomie.

## CONCLUSION

L'exigence de la cohérence du choix des projets soutenus avec la stratégie du territoire et la politique régionale semble s'affirmer, plus que l'objectif d'innovation même si celui-ci doit être au considéré comme relatif au territoire (cf. supra). Ceci est important pour que LEADER ne soit pas (comme cela peut être le cas) un guichet, le cas échéant sous l'égide d'un élu local, pour appuyer des projets micro-associatifs ou privés. Il reviendra aux territoires de dépasser l'approche inclusive prégnante dans la conception européenne du développement local en démontrant que ces démarches peuvent également contribuer à une création de richesses et contribuent à l'innovation entendue d'abord comme capacité de réponse à des défis locaux.

Pour concilier la "généralisation de LEADER" et l'encouragement à l'innovation et à l'expérimentation, sans tomber dans démarches bureaucratiques et uniformes (Chevalier, Dedeire, 2010), il apparaît indispensable de favoriser par l'ensemble des parties prenantes locales (et pas seulement les techniciens) :

- a. l'apprentissage de la démarche stratégique, notamment pour maintenir vivant tout au long de la programmation le plan stratégique (souvent préalable subi pour la rédaction du dossier de candidature mais perdu de vue au moment du choix et de la réalisation des projets) ; à cet égard, une démarche d'auto-évaluation devrait être systématiquement prise en charge, avec au minimum un point d'étape annuel au sein d'une conférence des financeurs et du comité de programmation,
- b. l'appropriation de critères d'innovation, actuellement souvent très vagues et oubliés par les comités de programmation (car comme l'affirmait un membre de GAL, "si on ne l'oubliait pas, trop peu de projets seraient sélectionnés et financés et il faudrait rendre les crédits") ; ceci pourrait être facilité par la diffusion de grilles simples pouvant s'appuyer sur de nombreux guides existants (en premier lieu, ceux réalisés par l'Observatoire LEADER des années 1990), favorisant ainsi le renforcement des critères de sélection des opérations
- c. le développement d'une ingénierie amont permettant de déceler et d'accompagner des idées et des projets innovateurs, et de mobiliser le secteur privé ; une piste pourrait être d'affecter une part du temps de technicien consacrée à cette tâche, comme cela semble être effectif en Irlande (cf. Rapport de la Cour des comptes européenne, 2010).

La "généralisation de LEADER" sur la base de l'expérience acquise par la plupart des territoires organisés aujourd'hui doit permettre d'aller plus vite, mais ceci suppose de renforcer "l'ingénierie incorporée" (Barral et alii, 2010, pp. 137-148). A cet égard, soulignons que LEADER a toujours eu comme composante le soutien à l'ingénierie, encore faudrait-il lui (re)donner la souplesse procédurale pour que le temps et l'énergie des techniciens ne soient pas accaparés par des tâches de gestion au détriment de l'animation du programme. Les Régions – en tant qu'Autorités de Gestion - sont désormais en première ligne pour mettre en œuvre ce programme : les premières observations – à partir de l'examen des cahiers des charges de l'appel à projets LEADER – tendent à faire penser qu'elles sont fortement tentées de renforcer à partir des fonds européens leur propre politique territoriale (soutien à leurs territoires de contrats, thématiques prioritaires du conseil régional...). Il restera à examiner comment les principes du développement ascendant, participatif et innovant pourront perdurer. Il s'agit d'éviter que LEADER ne devienne une "simple politique territorialisée, c'est-à-dire une forme de régulation territoriale par les Etats [ou les Régions, NDLR] qui la mettent en œuvre" (Chevalier, Dedeire, 2014).

## BIBLIOGRAPHIE

- AdCF, 2011, *Contribution sur le 5<sup>ème</sup> rapport sur la Cohésion*, janvier
- Alter N. (dir.), 2002, *Les logiques de l'innovation*, La Découverte
- APFP, 2011, Enquête annuelle auprès des Pays, [www.pays.asso.fr](http://www.pays.asso.fr)
- APFP-LEADER France, 2011, *Généraliser LEADER pour la politique de développement des territoires après 2013*, avril, <http://www.reseaurural.fr/centre-de-ressources>
- ARF, 2009, Déclaration de Limoges
- Aubert F., Berriet-Sollic M., Gagné C., 2007, "La dimension rurale du deuxième pilier : une politique territorialisée de l'agriculture", *INRA Sciences Sociales*, n° 2-3.
- Aubert F., Piveteau V., Schmitt B., 2008, "Présentation", *Agriculture, développement régional et politiques publiques*, Ed. Quae
- Aubert F., Trouvé A., 2011, "Politique de développement rural et 2<sup>ème</sup> pilier de la PAC : sortir de l'ambiguïté pour relever les défis territoriaux de l'agriculture", in Butault J-P. et al., 2011, *Face aux nouveaux enjeux : quelles politiques agricoles pour quels systèmes de production ?*, INRA,
- Balny P., Bobenriether O., Martin de Lagarde O., 2010, *Rapport relatif à la mise en oeuvre des axes 3 et 4 du FEADER*, Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, mars
- Bandarra N., 2006, "Devenir du monde rural face aux orientations de la politique européenne 2007-2013", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n°499, juin
- Barca F., 2009, *An Agenda for a reformed cohesion policy*, ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/future/pdf/report\\_barca\\_v0306.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf))
- Barral F., Simoulin V., Thumerel B., 2010, " Ingénierie de projet et excellence territoriale ", *Territoires 2040*, 2010, n°2
- Berriet-Sollic 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., Piveteau V., Schmitt B., 2008, *Agriculture, développement régional et politiques publique*, éd.Quae
- Bureau J-C., 2007, *La politique agricole commune*, La Découverte
- Champetier Y., 2003, "L'Europe et le développement rural", *Projet*, n° 274
- Commission européenne, Règlement d'application 1974/2006 du 15/12/06 du Règlement 1698/2005
- Chevalier P., 2010, L'approche LEADER et le développement local en France, in Halamska M., Maurel M-C., 2010, *Les acteurs locaux à l'épreuve du modèle européen LEADER (France-Hongrie-Pologne)*, CEFRES
- Chevalier P., Dedeire M., 2014, "Application du programme Leader selon les principes de base du développement local", *Economie rurale*, n°342, juillet-août
- Chevalier P., Dedeire M., 2010, *Mise en œuvre de la programmation LEADER en Europe centrale : entre démarche de développement local et instrumentation politique*, 4<sup>èmes</sup> Journées de recherche en sciences sociales, 9 et 10 décembre, Rennes
- Commission européenne, 2014, *Guidance CLLD local actors & Guidance for Member States and Programme Authorities* : [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/information/guidelines/index\\_en.cfm#4](http://ec.europa.eu/regional_policy/information/guidelines/index_en.cfm#4)
- Commission européenne, 2014, Observations sur le projet d'accord de partenariat France
- Commission européenne, 2014, *Coopération Leader Guidance*
- Commission européenne et Conseil, 2013, *Règlements européens 2014-2020*
- Commission européenne, 2013, *DLAL Directives communes DG, DLAL Note Commission européenne*
- Commission européenne, 2013, *ITI Note, ITI Guidance, ITI, Lettre DG Régio*
- Commission européenne, 2010, *Europe 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, COM (2010) 2020, mars
- Commission européenne, 2010, *Conclusions du cinquième rapport de la politique de cohésion*", novembre
- Commission européenne, 2010, *L'avenir de la PAC*, novembre
- Commission européenne, 2011, *Rapport de la commission au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions concernant la mise en oeuvre des plans stratégiques nationaux et orientations stratégiques de la Communauté pour le développement rural (période de programmation 2007-2013)*, COM (2011) 943 final, 20 juillet
- Commission européenne, 2011, *Un budget pour la stratégie Europe 2020*, COM(2011) 500 final, 29 juin



Conseil européen, 2005, *Règlement (CE) n° 1698 /2005 du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)*, JO L 277 du 21.10.2005

Cour des Comptes Européenne, 2010, *Mise en œuvre de l'approche LEADER pour le développement rural*

CRIDEL, 1994, *Valeur ajoutée et Ingénierie du Développement Local*, DG XVI, Collection " Etudes de développement régional ", Office des Publications Officielles de la Commission Européenne

DATAR, 2014, *Accord de partenariat*

DG Agri, 2014, *Guide à l'attention du porteur de projet DLAL*

Directorate-General for Agriculture and Rural Development, 2011, *A short guide to the European Commission's proposals for EU rural development after 2013*, European Commission, novembre

Directorate-General for Agriculture and Rural Development, 2010, *Rural Development in the European Union. Statistical and economic information report 2010, December*

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

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

Doré G., 2008, "Où en sont les pays au regard de l'évaluation ? ", Colloque de la Société Française de l'Evaluation, Parlement Européen, Strasbourg, 3 juillet, <http://sceco.univ-poitiers.fr/recherpubli/doctravail/T2008-05.pdf>

Doré G., Restier M., Sadon C., 2011, "Services en milieu rural : accessibilité spatiale et organisation territoriale", *Revue Pour*, janvier

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

EPICES, 2012, *Evaluation Leader à mi-parcours*

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

Gaglio G., 2011, *Sociologie de l'innovation*, PUF

Gaillard Y., Sutour S., 2010, *Rapport d'information "De nouvelles ambitions pour la politique européenne de cohésion après 2013"*, Sénat

Gouvernement français, 2011, *Réponse française au rapport cohésion*

Jouen M., 2000, *Diversité Européenne, mode d'emploi*, Editions Charles Léopold Mayer, FPH, Descartes & Cie

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

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

Jouen M., Kolosy K., Pellegrin J-P., Ramsden P., Szegvari P., Chambon N., 2010, *Soutenir le développement local dans le cadre de la politique de cohésion : bonne pratiques et options futures*, Rapport pour la DG Regio, ADETEF, avril, résumé in Jouen M., 2011, "Le développement local en Europe. Bilan et perspectives après la crise", *Les Brefs, Notre Europe*, n° 21, janvier

Localtis, 17 janvier 2011, Zapalski E., "Espon : un programme européen pour affiner le concept de cohésion territoriale",

Master IDT, 2010, *Evaluation de la sélection des candidatures LEADER 2007-2013*, Institut de Géographie Alpine, [http://www.reseaurural.fr/files/Rapport\\_complet.pdf](http://www.reseaurural.fr/files/Rapport_complet.pdf)

Ministère de l'agriculture et de la pêche (MAP), 2007, Circulaire du 30 avril 2007, "Cadre méthodologique pour élaborer l'appel à projets régional en vue de la sélection des GAL"

Naurois (de) M., 2011, "Plaine de Versailles : quelle gouvernance après la réforme territoriale", *Revue Pour*, n° 209-210

Observatoire LEADER, 1997, *Innovation et développement rural*, AEIDL

Observatoire LEADER, 1999, *Evaluer la valeur ajoutée de l'approche LEADER*, cahier n°4

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* ;

Présidence polonaise, 2011, *Cohesion policy legislative package*, Conseil de l'Union européenne, 7 décembre, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st18/st18097.en11.pdf>

Schumpeter J-A., 1911 (1999), *Théorie de l'évolution économique*, Dunod

Stöhr W., 1984, "La crise économique demande-t-elle de nouvelles stratégies de développement ?" , in  
Aydalot P., 1984, *Crise et espace*, Economica  
Via Régio, 2013, *Etude ATI*, DATAR

## LISTE DES TABLEAUX ET FIGURES

Tableau 1 - Fonds européens et Développement local.....	4
Tableau 2 - LEADER : cinq générations de programmes .....	6
Tableau 3 - Comparaison "thème fédérateur" (2000-2006) et "priorité ciblée" (2007-2013).....	8
Tableau 5 - DLAL et priorités de chaque Fonds .....	19
Tableau 6 - DLAL et ITI .....	20
Tableau 7 - Gestion nationale ou régionale des programmes .....	21
Tableau 8 - Régions et ITI .....	23
Figure 1 - Articulation des GAL LEADER et des "territoires organisés" 2007-2013 .....	7
Figure 2 - L'architecture des nouveaux programmes.....	12
Figure 3 - Développement local LEADER et priorités du développement rural après 2013 .....	19
Figure 4 - Différentes possibilités d'articulation DAL et ITI .....	20
Figure 5 – Les dotations financières par Région.....	22
Figure 6 - Thématiques prioritaires 2014-2020.....	24

## ANNEXES

### Les 11 objectifs thématiques du CSC

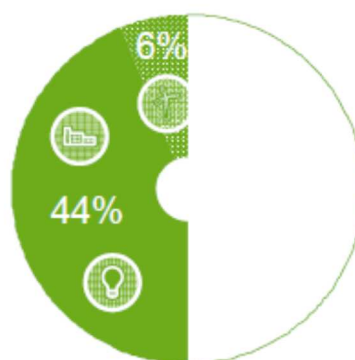
Objectifs thématiques
(1) renforcer la recherche, le développement technologique et l'innovation;
(2) améliorer l'accès aux technologies de l'information et de la communication, leur utilisation et leur qualité;
(3) renforcer la compétitivité des petites et moyennes entreprises et du secteur agricole (pour le FEADER) et du secteur de la pêche et de l'aquaculture (pour le FEAMP);
(4) soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de carbone dans tous les secteurs;
(5) promouvoir l'adaptation aux changements climatiques et la prévention et la gestion des risques;
(6) protéger l'environnement et promouvoir l'utilisation rationnelle des ressources;
(7) promouvoir le transport durable et supprimer les goulets d'étranglement dans les infrastructures de réseaux essentielles;
(8) promouvoir l'emploi et soutenir la mobilité de la main-d'oeuvre;
(9) promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté;
(10) investir dans l'éducation, les compétences et la formation tout au long de la vie;
(11) renforcer les capacités institutionnelles et l'efficacité de l'administration publique.

#### Concentration des investissements du FEDER

† Efficacité énergétique et énergies renouvelables    💡 Recherche et innovation    🏭 Compétitivité des PME



Régions plus développées et régions en transition



Régions moins développées

- 80% du FEDER sur OT 1,3, 4 (au moins 20% sur efficacité énergétique) dans régions développées et régions transition
- 50% du FEDER sur OT 1, 3, 4 (au moins 6% sur efficacité énergétique) dans régions moins développées

## FEADER : priorités du développement rural

<b>3 objectifs généraux :</b>
1. Transfert de connaissance et innovation, compétitivité de l'agriculture
2. Gestion durable des ressources naturelles et lutte contre le changement climatique
3. Développement territorial équilibré des zones rurales
<b>Déclinés en 6 priorités :</b>
1. Encourager le transfert de connaissances et d'innovation
2. Améliorer la compétitivité de tous les types d'agriculture et renforcer la viabilité des exploitations agricoles
3. Promouvoir l'organisation de la chaîne alimentaire et la gestion des risques dans le secteur de l'agriculture
4. Restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes tributaires de l'agriculture et de la sylviculture
5. Promouvoir l'utilisation des ressources et soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de CO2 et résiliente face au changement climatique dans les secteurs agricoles et alimentaires ainsi que dans le secteur de la sylviculture
6. Promouvoir l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique dans les zones rurales

## Mesures FEADER 2014-2020

Transfert de connaissances et actions d'informations
Services de conseil, services d'aide à la gestion agricole et services de remplacement sur l'exploitation
Systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires
Investissements physiques
Reconstitution du potentiel de production agricole endommagé par des catastrophes naturelles et des évènements catastrophiques et mise en place de mesures de préventions appropriées
Développement des exploitations agricoles et des entreprises
Services de base et rénovation des villages dans les zones rurales
Investissements dans le développement des zones forestières et amélioration de la viabilité des forêts
Boisement et création de surfaces boisées
Mise en place de systèmes agroforestiers
Prévention et réparation des dommages causés par des incendies de forêts, des catastrophes naturelles et des évènements catastrophiques
Investissements améliorant la résilience et la valeur environnementale des écosystèmes forestiers
Investissements dans les nouvelles techniques forestières et dans la transformation et la commercialisation des produits forestiers
Mise en place de groupements de producteurs
Agroenvironnement – climat
Agriculture biologique
Paiements au titre de Natura 2000 et de la directive-cadre sur l'eau
Paiements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques
Désignation des zones soumises à des contraintes naturelles et à d'autres contraintes spécifiques
Bienfaisance des animaux
Services forestiers, environnementaux et climatiques et conservation des forêts
Coopération
Gestion des risques
Assurance cultures, animaux et végétaux
Fonds de mutualisation en cas de maladies animales et végétales ou d'incidents environnementaux
Instruments de stabilisation des revenus

**Développement des exploitations agricoles et entreprises  
(Article 19, Règlement FEADER)**

Aides	Public éligible
a - Aide au démarrage d'entreprises	
- Jeunes agriculteurs	Jeunes agriculteurs
- Activités non agricoles dans les zones rurales	Agriculteurs ou membres du ménage agricole procédant à une diversification axée sur des activités non agricoles Micro et petites entreprises non agricoles dans les zones rurales
- Développement des petites exploitations	Petites exploitations, telles que définies par les États membres
b - Investissements dans des activités non agricoles	Micro et petites entreprises non agricoles dans les zones rurales Agriculteurs ou aux membres du ménage agricole
c - Paiements annuels octroyés aux agriculteurs participant au régime des petits exploitants agricoles qui transfèrent à titre permanent leur exploitation à un autre agriculteur	Petits exploitants agricoles depuis au moins un an et qui s'engagent à transférer à titre permanent l'ensemble de leur exploitation et les droits au paiement correspondants à un autre agriculteur

**Services de base et rénovation des villages en zones rurales  
(Article 20, Règlement FEADER)**

<p>(a) établissement et la mise à jour des plans de développement des communes dans les zones rurales et de leurs services de base ainsi que des plans de protection et de gestion liés aux sites Natura 2000 et à d'autres zones de grande valeur naturelle;</p> <p>(b) investissements dans la création, l'amélioration ou le développement de tout type d'infrastructure à petite échelle, notamment investissements dans les énergies renouvelables;</p> <p>(c) infrastructure à haut débit, y compris sa mise en place, son amélioration et son développement, infrastructure passive à haut débit et fourniture de l'accès au haut débit et des solutions d'administration en ligne;</p> <p>(d) investissements dans la mise en place, l'amélioration ou le développement des services de base locaux pour la population rurale, y compris les activités culturelles et récréatives, et des infrastructures associées;</p> <p>(e) investissements réalisés par les organismes publics dans les infrastructures récréatives, les informations touristiques et la signalisation des sites touristiques;</p> <p>(f) études et les investissements liés à l'entretien, à la restauration et à la réhabilitation du patrimoine culturel et naturel des villages et des paysages ruraux, y compris les aspects socio-économiques;</p> <p>(g) investissements en faveur de la délocalisation<sup>11</sup> d'activités et la reconversion des bâtiments ou d'autres installations situées à proximité des communautés rurales, en vue d'améliorer la qualité de la vie ou d'augmenter la performance environnementale de la communauté.</p>
---

<sup>11</sup> Employé pour traduire le terme de "relocation" dans le version anglaise