



# L'Europe, acteur majeur du développement des territoires

*Yves Champetier*

J'ai eu la chance depuis un peu plus de 40 ans d'être un acteur/observateur privilégié des politiques européennes en matière d'appui au développement local, de leurs évolutions, de leurs réussites, des difficultés rencontrées. Je voudrais donc dans cette contribution proposer un panorama sur le chemin parcouru, ainsi que sur les défis d'aujourd'hui. Je voudrais mettre en valeur également une image de l'Europe trop souvent méconnue, plus proche qu'on ne veut le dire des citoyens, des innovateurs, de ceux qui cherchent à inventer un avenir plus durable, plus inclusif, plus «intelligent» (puisque ce terme devient à la mode) pour les territoires. Sans rien occulter des périls qui la menacent et des défis qu'elle doit affronter.

## De l'Ardèche à Bruxelles, en passant par les Pyrénées

C'est en 1976 au Cheylard, dans les Boutières, en Ardèche, que j'ai commencé mon parcours professionnel. Venait d'être signé en France un des tout premiers «contrats de pays». Michel Poniatowski, alors ministre de l'intérieur, en était à l'origine. **Il s'agissait pour l'Etat d'expérimenter une nouvelle manière de travailler avec les collectivités locales** en promouvant des actions qui oscillaient alors entre aménagement rural et développement local.

Pendant la même période, se lançait en Ardèche une des toutes premières interventions originales de l'Europe pour soutenir des initiatives de développement local. A l'initiative de fonctionnaires particulièrement volontaristes - **Sandro Gaudenzi** à Bruxelles, haut fonctionnaire de ce que l'on appelait alors la Direction Générale DG V (Emploi), **André Boutin**, délégué Rhône-Alpes à la formation professionnelle - et de **Maurice Allefresde**, universitaire charismatique et talentueux de Lyon, était conçu et se lançait **le programme triennal de formation des ruraux** en Ardèche.

Alors que dans la plupart des territoires ruraux, la formation professionnelle était peu présente, ou préparait à des diplômes qui permettaient bien souvent d'en partir, il s'agissait, par la formation, d'aider les populations à consolider leurs emplois, à inventer de nouvelles activités, **et surtout à rester en milieu rural.**

Ma chance a été en 1978 d'intégrer l'équipe du CEFRA (Centres d'Etudes et de Formations Rurales Appliquées, Université de Lyon 2) en charge de la réalisation de cette opération: formations dans les villages, au plus près du terrain, conçues avec les acteurs locaux, notamment les associations de développement (par exemple, dans le pays Largentièr-Joyeuse-Valgorge), mais aussi avec celles et ceux à la recherche de nouvelles voies de développement

(premières formations à l'agrobiologie pilotées par **Pierre Rahbi**<sup>1</sup>). Des milliers de personnes ont été concernées par cette opération pendant les trois ans de sa réalisation. Ceci, non sans résistance et conflits, tant cette nouvelle approche pouvait remettre en cause des façons plus traditionnelles de travailler.

Les résultats cependant ont été jugés suffisamment probants pour que l'Europe souhaite **diffuser ce type d'approches dans une quinzaine de territoires** dans plusieurs pays européens (en France, notamment dans les Pyrénées, et dans des territoires à forte présence industrielle au Royaume-Uni et en Italie). La Commission européenne animait directement ce réseau de territoires, avec des rencontres à Bruxelles tous les 3 mois, tout en faisant intervenir un évaluateur externe afin d'analyser tant les démarches mises en œuvre que les résultats.

C'est dans ce contexte qu'à partir de 1988, à la demande du Commissariat à l'Aménagement des Pyrénées, j'ai pu contribuer au lancement et, par la suite, assurer la direction pendant huit ans de l'**Association de Développement des Pyrénées par la Formation (ADEPFO)**, en charge de mettre en place au plus près des acteurs locaux, depuis les Aspres dans les Pyrénées orientales jusqu'au Pays basque dans les Pyrénées atlantiques, des formations qui accompagnaient les programmes et initiatives de développement local.

À travers ces démarches, s'est affirmée progressivement **l'importance d'approches intégrées du développement, spécifiques à chaque territoire, prenant en compte toutes les dimensions et étapes du développement, faisant confiance à l'initiative locale, pariant sur l'ingéniosité des populations et mobilisant l'ensemble des outils de financement possibles**. 36 ans après sa création, il est réjouissant de constater que l'ADEPFO<sup>2</sup> continue à être aux côtés de ceux qui innovent et inventent l'avenir des vallées pyrénéennes.

Au cours de cette période, l'Espagne et le Portugal rejoignaient la Communauté européenne. C'était un redoutable défi pour les régions du sud de l'Europe confrontées à cet élargissement; la Commission européenne souhaitait les aider à faire face et c'est l'«**approche intégrée**» qui s'est imposée, celle-ci se traduisant au niveau européen par la création d'une Direction Générale spécifique (DG XXIII, «Coordination des politiques structurelles» – Sandro Gaudenzi y occupait à ce moment-là une fonction importante), et par la volonté d'**une utilisation mieux coordonnée des différents fonds**: Fonds Européen de Développement des Économies Régionales (FEDER), Fonds Social Européen (FSE), Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA-orientation), aujourd'hui Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER). Et, cerise sur le gâteau, la DG XXII gérait en direct un budget additionnel conséquent qui permettait de financer des actions très innovantes en plus de ce que pouvaient faire les fonds structurels.

Dans la phase de préparation de ces programmes intégrés, les Pyrénées françaises, avec le support de l'ADEPFO, faisaient en quelque sorte office de «laboratoire»: expérimentations de formations d'agents de développement qui donneront lieu par la suite à la création de la **Mission d'Appui aux Programmes Intégrés Méditerranéens** en France, en Italie et en Grèce; mise en place de programmes «pré-PIM» (préparatoires aux Programmes Intégrés Méditerranéens) dans deux vallées pyrénéennes, sorte de «mini-programmes LEADER».

Cependant, les Programmes Intégrés Méditerranéens ne se lancent pas au niveau local, comme ceci avait pu être un moment envisagé, mais au niveau régional.

## **LEADER, la référence de l'intervention européenne en matière de développement local**

Pour autant, cet intérêt de l'approche territoriale locale ne va pas être oublié à Bruxelles. C'est **Michel Laine**, une personnalité avant-gardiste et de grande rigueur, qui va reprendre le

---

<sup>1</sup> [https://fr.wikipedia.org/wiki/Pierre\\_Rahbi](https://fr.wikipedia.org/wiki/Pierre_Rahbi)

<sup>2</sup> <https://www.adepfo.fr/la-formation-developpement/la-methode>

flambeau en arrivant à la DG VI (aujourd'hui DG AGRI). Il avait d'abord travaillé avec **John Morley** à la DG V (Emploi) sur les Initiatives Locales pour l'Emploi (ILE), première approche micro-territoriale lancée par la Commission européenne et ensuite poursuivie conjointement avec l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE).<sup>3</sup> Par la suite, il a été un proche collaborateur de Sandro Gaudenzi à la DG XXIII. C'est de cette double expérience que naîtra la proposition d'**une approche complètement nouvelle en matière de développement local en milieu rural.**

Le 19 mars 1991, une communication de la Commission invitait les Etats membres à faire des propositions dans le cadre d'une Initiative communautaire, intitulée **L.E.A.D.E.R.**, acronyme français de «**Liaison entre Actions de Développement de l'Economie Rurale**».

À nouveau beaucoup de chance pour moi, j'étais recruté début 1992 par l'AEIDL qui venait d'obtenir mission de la Commission européenne pour l'animation du réseau LEADER.

En peu de temps, LEADER, symbole d'innovation, va devenir et reste aujourd'hui **la référence de l'intervention européenne en matière de développement local.**

## **Qu'avons-nous appris au cours de ces 27 années de LEADER?**

Le chemin parcouru est impressionnant, d'une «Initiative communautaire» concernant au départ un nombre relativement limité de territoires, on est passé à une démarche couvrant la quasi-totalité des zones rurales de l'Union, la quasi-totalité des zones littorales et également aujourd'hui un certain nombre de territoires et quartiers urbains.

LEADER, c'est:

- **LEADER I** (1992-1994): 217 «groupes d'action locale» (GAL);
- **LEADER II** (1995-2000): 906 GAL;
- **LEADER+** (2000-2007): 893 GAL;
- **Axe LEADER du FEADER et Axe 4 du Fonds européen pour la pêche (FEP)** (2007-2014): 2 304 groupes LEADER et 312 «groupes d'action locale pêche et aquaculture» (GALPA).;
- **LEADER (FEADER) et programmes similaires dans les autres Fonds – FSE, FEDER, Fonds Européen pour les Affaires Maritimes et pour la Pêche (FEAMP)** (2015-2020), de l'ordre de 2700 groupes locaux, dont environ 2 400 GAL, 368 GALPA, une quarantaine dans le cadre du FSE ou du FEDER. Une centaine de ces groupes s'inscrivent dans une démarche multi-fonds (par exemple, des territoires littoraux peuvent gérer en même temps un programme LEADER et un programme FEAMP).

Nous sommes donc maintenant dans la 5ème étape de cette politique d'appui au développement local. Quel bilan tirer de tout cela?

**LEADER I**, c'est ce qu'on appellerait aujourd'hui une «**innovation de rupture**». Rupture dans deux domaines: **les politiques sectorielles descendantes («top-down») ne sont plus considérées suffisantes pour faire face aux problèmes du milieu rural.** Il faut promouvoir des politiques transversales créant des **liaisons - liaisons** entre **acteurs, secteurs, territoires; on confie aux acteurs locaux réunis au sein d'un partenariat local la mission d'inventer et de mener à bien les politiques qui leur paraissent les plus pertinentes pour leur territoire.**

Cette première période s'est caractérisée par le réveil de multiples initiatives en milieu rural, une grande effervescence, et ceci autour d'un réseau européen, lieu d'apprentissage

---

<sup>3</sup>C'est à cette occasion, en 1984, qu'a été créé **un premier réseau européen, ELISE**. L'animation de ce réseau est confiée en 1988 et pour trois ans à l'**Association Européenne pour l'Information sur le Développement Local (AEIDL)**, toute jeune association créée à l'initiative de femmes et d'hommes convaincus que la construction européenne peut contribuer de façon significative à l'épanouissement des individus, des initiatives et des territoires.

collectif. Dans plusieurs pays, il s'agit, comme le disent nos amis espagnols, d'une «révolution» - c'est la première fois dans ce pays, comme dans bien d'autres, que des acteurs locaux bénéficient d'un soutien direct de l'Europe **pour mettre en œuvre des stratégies de développement préalablement définies avec une large concertation des populations locales.**

LEADER va ouvrir à la fois des possibilités d'innovation insoupçonnées, mais surtout donner corps à des modalités d'implication des acteurs locaux, souvent évoquées, mais rarement mises en œuvre.

Notons au passage qu'un des grands supporters de LEADER au Parlement européen est le député **Éric Andrieu**. Il fut à la tête d'un des groupes LEADER les plus inventifs au niveau européen: le Pays Cathare (Occitanie, France).

**LEADER II** a conduit à mieux qualifier quels étaient les ingrédients du succès de LEADER. Ce fut la mise en valeur des **sept «spécificités»**, des «traits distinctifs» de LEADER par rapport aux autres politiques: 1. approche territoriale; 2. approche ascendante; 3. partenariat public-privé (réuni au sein du groupe d'action locale (GAL), avec cette particularité qu'aucun type de partenaire (public, privé, associatif) ne peut être majoritaire, et que c'est le GAL qui décide de l'agrément des projets à financer par LEADER; 4. approche intégrée multisectorielle; 5. innovation; 6. mise en réseau et coopération entre territoires; 7. gestion locale des financements.

Je n'insisterai pas sur ces spécificités aujourd'hui bien connues par la plupart des personnes impliquées dans LEADER sauf sur l'une d'entre elles: **à un moment, on a fait disparaître une spécificité pourtant essentielle, c'est celle concernant la gestion locale des financements.** C'était pourtant une innovation d'une grande audace: non seulement on décide localement, mais on gère les fonds localement, non seulement les fonds européens, mais également les contreparties nationales (qu'elles soient de l'Etat ou des divers niveaux de collectivités territoriales). Ces contreparties ne devaient pas (et ne devraient pas!) être attribuées au groupe d'action locale projet par projet, mais globalement, en cofinancement de l'ensemble de la stratégie. L'objectif était (est) d'**aller jusqu'au bout de la délégation de responsabilité aux acteurs locaux**, leur donnant beaucoup de crédibilité pour accompagner efficacement les projets locaux. Et c'est bien dans ce domaine que les difficultés les plus importantes vont surgir, et s'accroître d'une période à l'autre.<sup>4</sup>

Au cours de ces deux périodes, grâce à la Cellule d'animation LEADER I<sup>5</sup>, et par la suite l'Observatoire européen LEADER, a pu être développé un savoir-faire impressionnant en matière d'appui au développement local. Ces travaux ont donné lieu à des productions **de fiches, guides, dossiers, magazines**, (produits en 7 ou 9 langues) **qui ont constitué pendant plusieurs décennies une référence en matière de développement local** non seulement en Europe mais bien au-delà, notamment en Amérique latine et en Afrique du Nord.<sup>6</sup>

Avec **LEADER+**, on apprend que les sept spécificités sont bien sûr indispensables, mais qu'elles ne sont pas suffisantes. **Il faut déterminer où on va, comment on souhaite voir évoluer le territoire dans les 10 ou 20 ans à venir. Il faut avoir une stratégie.** Cette stratégie sera efficace si elle est cohérente avec les enjeux identifiés par l'ensemble des partenaires sur le territoire déterminé pour sa mise en œuvre. Cette stratégie va être différente d'un territoire à

---

<sup>4</sup> Dans une remarquable note de synthèse rédigée pour la conférence d'ELARD «LEADER Reloaded» (Evora, 26-28 septembre 2018), **Robert Lukesch**, expert européen en développement rural, résume l'évolution passée, la situation actuelle et les enjeux futurs de LEADER. Il propose que cette gestion locale des financements soit mise en valeur à nouveau dans les spécificités LEADER. <https://aeidl.eu/fr/nouvelles/opinions-contributions/4536-leader-passe-present-et-futur.html>

<sup>5</sup> **Marie-Élisabeth Chassagne**, administratrice très active de l'ANDLP, est la présidente de ce comité d'experts de la cellule d'animation du réseau LEADER

<sup>6</sup> Il est intéressant de noter que la plupart de ces documents ont été traduits dès cette époque en roumain, et ceci à l'initiative d'un jeune stagiaire de la DG AGRI. Il s'agissait de Dacian Ciolos, qui fut quelques années plus tard Commissaire à l'Agriculture et au Développement Rural (2010-2014). Il fut (et reste) un ardent défenseur de la démarche LEADER et a joué un rôle central dans sa diffusion hors Europe, notamment en soutenant la mise en œuvre du programme ENPARD (European Neighborhood Program for Agriculture and Rural Development) en direction des pays du pourtour méditerranéen. [http://www.iamm.ciheam.org/ressources/opac\\_css/doc\\_num.php?explnum\\_id=8935](http://www.iamm.ciheam.org/ressources/opac_css/doc_num.php?explnum_id=8935).

l'autre, et elle va certainement se construire sur un point fort du territoire, un savoir-faire particulier, un élément de patrimoine, une production, un enjeu partagé, ce que l'on va appeler **un «thème fédérateur»**. On va donc inciter les groupes locaux à organiser leur stratégie autour de ce thème fédérateur.

En 2007, on change de registre, on change d'échelle. Revenons cependant quelques années auparavant. 1996: première **Conférence de Cork**. En novembre 1996, la conférence européenne sur le développement rural, organisée par la Commission européenne permettait, à la faveur d'une première déclaration, d'introduire dans la PAC l'idée d'une agriculture multifonctionnelle offrant des biens publics à l'ensemble de la société et pas seulement des productions alimentaires. Elle introduit également **la nécessité de soutenir, au-delà de l'agriculture, les autres activités du milieu rural**, et ceci dans le cadre d'une démarche intégrée de développement. **Au «premier pilier» (soutien des marchés et des revenus des agriculteurs) s'ajoutait ainsi un deuxième: le développement rural**. Rétrospectivement, l'importance de cette réunion fit de «Cork» un moment historique pour **l'affirmation de la nécessité d'une politique européenne de développement rural non limité à l'agriculture**.

Le commissaire à l'agriculture d'alors, Franz Fischler, très attaché à l'Initiative LEADER, «mon petit laboratoire», disait-il, souhaite en utiliser les enseignements pour généraliser cette approche dans une nouvelle politique rurale. C'est que nous avons traduit entre nous par «on va LEADERiser le mainstream», introduire les enseignements de LEADER (transversalité, partenariat, territoire) dans la nouvelle politique rurale, ce que l'on appelle le deuxième pilier de la politique agricole commune. En 2007, LEADER n'est donc plus une «Initiative communautaire», mais est intégré à ce 2<sup>e</sup> pilier. L'«Axe LEADER» va impliquer plus de 2 300 groupes locaux et donc une force de frappe qui pourrait être impressionnante.

Ceci ne se fait pas cependant tout à fait comme imaginé à Cork en 1996: on n'a pas «LEADERisé le mainstream» mais plutôt «mainstreamé LEADER», c'est-à-dire que **LEADER devient une ligne financière un peu comme une autre**. De fait, la mise en œuvre de LEADER devient de plus en plus compliquée, avec des lourdeurs administratives importantes, beaucoup de retards dans le traitement des dossiers, qui ont certainement découragé beaucoup de porteurs de projet potentiels...

Et puis, la généralisation de la démarche conduit à sa banalisation pour de nombreux territoires. La volonté dans beaucoup d'Etats membres est de couvrir l'ensemble de l'espace rural par des territoires LEADER, conduisant parfois à des découpages géographiques ne correspondant à aucune dynamique locale.

Et comment penser raisonnablement qu'il y a partout capacité d'avoir de vraies stratégies de long terme, qu'il y a partout volonté de faire vivre des partenariats ouverts à toutes les forces vives locales? À côté de stratégies bien pensées et de projets innovants et mobilisateurs, combien de réfections banales de patrimoine, combien d'**effets d'aubaine pour des collectivités ou autres institutions publiques en mal de financement** pour des projets banals déguisés en projets innovants, combien de partenariats limités aux partenaires «habituels» sans réelle mobilisation de la population? Dans bien des cas, **l'Europe ne devient-elle pas simplement un financeur de substitution, à une période où les finances publiques sont mises à rude épreuve?**

Et pourtant LEADER peut afficher de belles réussites. Dans les territoires les plus dynamiques, des projets innovants se concrétisent et font tâche d'huile. Qui se rappelle que les premiers «bistrot de pays» ont été financés par LEADER, dont la charte a commencé à être définie dans le cadre de projets de coopération LEADER? Qui se souvient que les premiers «géoparc» ont été mis en place grâce au soutien de LEADER, que le réseau s'est constitué dans le cadre d'une coopération transnationale LEADER à l'initiative d'un territoire de l'Aragon (Espagne) pour aboutir aujourd'hui à un réseau de 140 géoparc mondiaux? Et LEADER a joué un rôle fondamental sur des thèmes qui sont aujourd'hui au cœur des politiques publiques: circuits courts, labellisation, multiplicité des formes de tourisme rural, regroupement de services, nouvelles formes de transport, etc.

La mise en avant des projets les plus intéressants crée une image très positive. LEADER est considéré comme un succès, et la méthode LEADER intéresse bien au-delà des territoires ruraux, elle va s'étendre aux zones dépendant de la pêche, et bien au-delà des frontières de l'Union européenne. Elle s'exporte notamment dans tous les pays candidats à l'élargissement, en [Moldavie](#), dans un grand nombre de pays d'Amérique Latine, en Afrique du Nord (Tunisie, Maroc), en Afrique sub-saharienne (notamment Sénégal, [Cap-Vert](#)). En 2018, c'est la [Chine](#) qui marque un intérêt important pour la démarche.

Fin 2013, dans les dispositions communes relatives aux fonds européens, naît le «développement local mené par les acteurs locaux» (DLAL ou CLLD – *Community-Led Local Development* – selon l'acronyme anglais plus largement utilisé), qui ouvre la possibilité d'étendre **la démarche LEADER en dehors des zones rurales** et la possibilité de mobiliser autour de stratégies territoriales plusieurs fonds européens. Le nombre de territoires impliqués approche les 3 000, si on prend en compte territoires ruraux, littoraux, urbains; des milliers d'acteurs locaux sont mobilisés aujourd'hui autour de stratégies ayant fait l'objet d'un travail important d'information et de réflexion collective. C'est un potentiel de créativité, de dynamisme sans précédent. Les limites exposées précédemment sont cependant encore plus présentes!

Et donc, ce potentiel est aujourd'hui très largement sous-exploité du fait des retards très importants dans la mise en œuvre, des ruptures entre les diverses périodes de programmation qui ont entraîné une rotation accélérée des équipes d'animation et de gestion et une certaine démobilisation des groupes d'action locale. À cela s'ajoutent des lourdeurs administratives encore plus importantes.

Bien sûr, la situation est très différente d'un Etat membre à l'autre. La Suède et la Finlande, par exemple, sont des pays qui jouent à fond la carte de LEADER et de l'approche multi-fonds, avec des groupes opérationnels depuis début 2014.

Début décembre 2016, sur les quelque 3 000 groupes prévus et les 1 800 sélectionnés, on pouvait estimer que moins de 1 000 avaient réellement commencé à engager leur programmation. En mai 2018, quatre ans après le démarrage de la nouvelle programmation, tous les groupes sont sélectionnés, mais dans un certain nombre de pays, des retards supplémentaires ont été causés par des signatures tardives de convention, des dysfonctionnements de logiciels informatiques ne permettant pas d'engager les opérations, des difficultés de cofinancement... Au cofinancement global de la stratégie, s'est substitué dans nombre de cas un cofinancement projet par projet, rendant la démarche très lourde et incertaine tant pour les porteurs de projets que pour les groupes locaux.

On peut cependant souligner le rôle important joué par les associations de groupes LEADER - réseaux nationaux dans les Etats membres et, au niveau européen, ELARD (*European LEADER Association for Rural Development*) - pour alerter sur les dysfonctionnements tant au niveau régional et national qu'au niveau européen, et rechercher les moyens d'y faire face.<sup>7</sup>

**On aurait voulu saborder la démarche, on ne s'y serait pas pris autrement...** et pourtant manifestement, personne ne semble avoir voulu la saborder, et tout le monde se félicite de l'intérêt de cette démarche et met en avant son potentiel d'innovation, tout en regrettant les dysfonctionnements!

Il reste maintenant trois ans pour finaliser la programmation actuelle. Il faut espérer que les autorités de gestion et les autorités de paiement se mobilisent pour réussir LEADER et la

---

7

**Thibault Gignard**, président du réseau [LEADER-France](#), alerte depuis des mois tant les autorités concernées que les médias sur la situation catastrophique de la mise en œuvre de LEADER et appelle à un plan de sauvetage de LEADER: <http://leaderfrance.fr/wp-content/uploads/2018/05/Maires-de-France-Programme-europ%C3%A9en-Leader-1.pdf>  
ELARD: <http://www.elard.eu/>

démarche multi-fonds, pour faciliter une mise en œuvre opérationnelle, complète, efficace de tous les programmes locaux avec un seul message: **libérer le potentiel créatif des groupes d'action locale!**

Et du côté des groupes, il faut espérer que, passée cette période de démarrage compliquée, et malgré des lourdeurs administratives persistantes, ils pourront mettre en œuvre leur stratégie de développement, accompagner des multitudes d'initiatives locales, et mettre en valeur que **LEADER est bien plus qu'une source de financement mais un moyen proposé par l'Europe de contribuer à l'invention de futurs possibles!** Est en jeu non seulement la crédibilité de LEADER mais l'image d'une Europe proche des citoyens, proche des territoires.

## **Quel avenir pour LEADER dans une Europe pleine d'incertitudes?**

La Commission européenne a présenté en mai 2018 ses propositions de cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027, ainsi que les propositions de règlement pour les fonds (projet de dispositions communes et projet de règlement pour la PAC, le FSE, le FEDER et le FEAMP). Ces propositions ont initié un débat qui devrait être difficile et long, tant les Etats membres partagent des visions différentes, entre volonté d'aller de l'avant pour certains, réticence à «payer plus» pour d'autres. Le dernier mot reviendra au Parlement européen et au Conseil conjointement décisionnaires sur ces engagements financiers et sur ces instruments qui engagent l'avenir de l'Union pour la prochaine décennie.

Le cadre financier pluriannuel prend acte à la fois du Brexit, et de ses conséquences financières, le Royaume-Uni étant jusqu'à maintenant un contributeur «net» du budget de l'Union. Dans un monde très incertain, il prévoit la nécessité de prendre en compte de nouvelles missions: la participation à une défense commune, la protection des frontières et les impératifs de sécurité, l'accueil des migrants, et le renforcement des actions en direction de la jeunesse, avec en particulier un accroissement très significatif du budget ERASMUS. Ces nouvelles missions conduiront à **réduire le poids financier des deux grandes politiques de l'Union: la politique agricole commune et la politique de cohésion**, avec des impacts très importants tant en milieu rural, que pour la politique régionale.

Dans les dispositions communes est reprise la possibilité pour tous les fonds de soutenir le «développement local mené par les acteurs locaux», le pourcentage de 5% minimum du FEADER étant précisé pour ce qui concerne LEADER, dans la proposition de règlement concernant la future Politique Agricole Commune.<sup>8</sup>

La possibilité de continuer LEADER et des approches similaires sur les territoires littoraux ou en milieu urbain fait donc partie des propositions de la Commission, **mais ceci avec des budgets inférieurs aux budgets actuels.**

La Commission propose également un très grand effort de simplification, avec un accent particulier sur les résultats, et dans les Etats membres qui le souhaiteront, il devrait y avoir la possibilité que les groupes LEADER retrouvent une pleine responsabilité dans la gestion des enveloppes allouées tant par l'Europe que par les financeurs «nationaux» (Etat, collectivités territoriales).

## **Des défis immenses pour les territoires ruraux**

Nous le savons tous, les défis pour les territoires sont immenses. Ils ont été notamment rappelés en septembre 2016 à la conférence «Cork 2.0»<sup>9</sup>: les changements climatiques, les défis démographiques, les problématiques d'insertion, notamment pour les jeunes et aujourd'hui les

---

<sup>8</sup> On trouve les dispositions communes pour l'avenir de LEADER dans <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/FR/COM-2018-375-F1-FR-MAIN-PART-1.PDF> notamment dans le chapitre 2, portant sur le développement territorial intégré.

On trouve la proposition de règlement de la PAC dans [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-18-3974\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-3974_fr.htm)

<sup>9</sup> Conférence Cork 2.0: [https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/cork-declaration\\_fr.pdf](https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/cork-declaration_fr.pdf)

réfugiés, les révolutions numériques, les liens à renforcer entre le rural et l'urbain au travers de nouveaux modèles économiques tels que l'économie circulaire ou les circuits courts.

Le Réseau européen de développement rural (ENRD) a réalisé un travail très important de recueil de données et de synthèse, avec les autorités de gestion et les GAL, pour produire une multitude de propositions d'une part pour faire face aux difficultés rencontrées dans la programmation actuelle, mais aussi, afin de considérablement simplifier la mise en œuvre de LEADER, après 2020.

Bien évidemment, nous ne pouvons être que modestes par rapport à tous ces défis. Mais, il est important que LEADER retrouve, réaffirme sa dimension d'innovation, de «création de futur» pour des territoires: Les initiateurs de LEADER doivent être **volontaires, pour fortement impliquer les populations, dans la définition de stratégies volontaristes**. J'ai retrouvé cette phrase de Franz Fischler, ancien Commissaire européen à l'Agriculture, présent à cette conférence Cork 2.0 et qui me semble bien mettre en avant l'enjeu: *«Notre approche ascendante n'est pas seulement importante pour animer la population rurale et lui permettre de penser à son propre avenir. Elle est aussi un moyen de mettre en œuvre les valeurs de la démocratie»*. Les initiateurs de LEADER doivent **être prêts à ouvrir le partenariat local à la diversité des forces vives du territoire, pour faire des groupes d'action locale des lieux ouverts de débat, de suivi et d'enrichissement des stratégies**. Ils doivent **être ouverts aux initiatives citoyennes et à des projets ambitieux à dimension collective, qui renforcent les liens, les relations, qui ont un effet multiplicateur**. Ils doivent **être prêts à s'engager dans les transitions écologiques, énergétiques, sociales dont nous avons tant besoin**. Ils doivent enfin être ouverts au partage des expériences et des connaissances, ainsi qu'aux coopérations interterritoriales, tant de proximité qu'au niveau européen, voire en dehors de l'Europe afin de construire ensemble les innovations, rechercher des masses critiques ou des complémentarités.

## L'Europe est en grand danger

Nous en sommes tous conscients: «notre» Europe est aujourd'hui en grand danger. Nos démocraties sont en grand danger. Gangrénées par le repli sur soi, la crainte de l'autre, la montée des populismes, le sentiment d'abandon. Les diverses crises qu'a connues et que connaît l'Europe (crises bancaire, monétaire, austérité, flux migratoires...) ont conduit à une montée spectaculaire de **l'eurosepticisme**, dont le Brexit n'est qu'une des illustrations. L'augmentation des fractures sociales et territoriales, ressentie depuis la crise de 2008, fragilise l'espoir d'une meilleure cohésion économique, sociale et territoriale, objectif qui fait pourtant partie des missions de l'Union européenne depuis l'Acte Unique (1992) et le traité d'Amsterdam (1997). Les populations se sentent laissées pour compte.

La gestion catastrophique de la problématique des réfugiés a laissé porter le poids de l'accueil aux pays récepteurs, avec les conséquences politiques que l'on connaît en Italie et le risque de conséquences similaires en Grèce aux prochaines élections.

Une mondialisation mal maîtrisée, des répartitions de richesse de plus en plus inéquitables, un système financier conduisant à toutes les dérives, une spéculation immobilière ayant créé des situations de crise exceptionnelles, la mauvaise gestion exposée ci-dessus de la question de l'immigration ont conduit à une situation sans précédent depuis celle des années 30.

Cette situation a été renforcée par la fragilité de la construction européenne, sa difficulté à choisir entre approfondissement et élargissement, entre «grand marché» et véritables politiques communes, mais également la difficulté des Etats à assumer les décisions qu'ils prennent collectivement au sein de l'Union européenne, et de mettre en valeur les «plus-values» européennes.

## «L'initiative locale réinvente l'Europe»<sup>10</sup>

Pourtant sur le terrain, face à la crise, face à l'épuisement des modèles, au désenchantement par rapport à des changements qui ne se produisent pas, des initiatives apparaissent et sont porteuses d'espoir. **Dans le domaine du «vivre ensemble»**, des initiatives culturelles multiples créent des liens et des passerelles entre la diversité des habitants, qui habitent le territoire. Dans beaucoup de territoires, des refuges sont accueillis, pris en charge, accompagnés par des réseaux d'habitants. Par l'intermédiaire des réseaux sociaux, de nouveaux types d'échanges se créent, des solidarités s'expriment, des mobilisations s'organisent, de nouveaux espaces démocratiques se développent.

**Sur le plan économique** les «circuits courts» se développent pour mettre en relation agriculteurs, pêcheurs et leurs clients de proximité. Des systèmes d'échanges locaux, de troc, de monnaies locales, de banques du temps se développent. Des réseaux d'entrepreneurs se mettent en place afin de favoriser les interrelations, promouvoir les échanges de proximité, constituer des masses critiques pour affronter de nouveaux marchés. De nouvelles formes d'entrepreneuriat apparaissent et se développent: entreprises sociales, citoyennes, coopératives, entreprises en réseau. Les citoyens se mobilisent pour accompagner ces initiatives: par exemple, sur le plan financier depuis les systèmes de tontine, jusqu'au «business angels» en passant par de multiples formes de financement participatif.

**Face aux défis environnementaux et climatiques** des municipalités, des associations locales, des réseaux («slow cities», «cool cities» ...) s'engagent pour promouvoir des «villes ou territoires en transition»: plans climat locaux, plans d'action énergie, éco-villages, éco-quartiers, «relocalisation» d'activités économiques.

Ces initiatives sont porteuses d'espoir pour l'Europe. Elles méritent d'être encore mieux encouragées et peuvent être le ferment d'un renouveau européen.

**Les territoires peuvent et doivent se saisir des possibilités offertes par un LEADER rénové**, mais aussi, par les grandes politiques sur le changement climatique, sur l'accueil des réfugiés, sur les nécessaires réductions de fractures sociales et territoriales qui ne pourront réussir sans l'implication citoyenne. Un «**Erasmus des territoires**» pourrait permettre aux jeunes de s'impliquer et d'échanger à travers l'Europe pour inventer de nouveaux chemins.

## Un vaste chantier qui nécessite l'implication de toutes et de tous

Mon parcours m'a permis au cours de ces 40 ans, de découvrir une Europe chaleureuse, généreuse, imaginative, solidaire et novatrice que les citoyens ont découvert et ont aimée: que de fierté pour des multitudes d'acteurs locaux, de porteurs de projet, de bénéficiaire du soutien de l'UE, de pouvoir partager leurs pratiques et leur expériences avec d'autres européens, de se sentir partie prenante de la construction d'un espace unique au monde par son extrême diversité et la richesse de ses cultures!

Le projet européen, ne pourra retrouver un nouveau souffle, ne pourra être réinventé sans l'implication citoyenne, sans l'implication des territoires! Vaste chantier qui nécessitera plusieurs années, qui aura besoin d'être porté par de nouvelles générations pour refonder le projet européen autour des valeurs d'ouverture, d'inclusion, de solidarité, d'écologie...!

---

<sup>10</sup> «L'initiative locale réinvente l'Europe» est le titre d'une conférence organisée à Bruxelles par l'AEIDL, début 2014, pour «repenser le projet européen à partir des citoyens et des territoires». Cette contribution, cinq ans après, semble d'une actualité brûlante. On lira: <https://www.aeidl.eu/images/stories/pdf/contribution-fr.pdf>

## Yves Champetier

Yves Champetier a été:

- «Animateur de pays» dans les Boutières, en Ardèche (1976-1978)
- Chargé de mission, en Ardèche au CEFRA. Université de Lyon II (1978-1991)
- Directeur de de l'ADEPFO (1981-1989), Toulouse
- Responsable pédagogique de l'Institut Méditerranéen de Formation, Montpellier (1989-1991)
- Directeur de la Cellule d'animation LEADER I et de l'Observatoire européen LEADER II, à Bruxelles (1992-2000)
- Directeur du développement des entreprises à la CCI de Montpellier (2000-2013)

Il contribue parallèlement à l'extension de démarches LEADER dans les zones dépendant de la pêche, ainsi qu'à des démarches similaires en Amérique Latine et en Tunisie.

Aujourd'hui retraité, il est impliqué dans un certain nombre d'organisations d'économie sociale et solidaire, à Montpellier.

Il est encore administrateur ou expert auprès de plusieurs instances européennes: Association Européenne pour l'Information sur le Développement Local ([AEIDL](#)), Réseau Européen du Développement Local ([ENRD](#)), Réseau des Territoires dépendant de la Pêche ([FARNET](#)).

Cet article est d'abord paru dans le livre «***Vous avez dit développement local?***» publié par l'**UNADEL (Union Nationale des Acteurs et Structures de Développement Local)**, Paris, novembre 2018. Il a été légèrement actualisé pour la présente publication.

<http://unadel.org/vous-avez-dit-developpement-local-le-livre-de-lunadel/>

31/01/2019