



Présentation du contexte de l'étude sur la mise en œuvre de Leader – Avril 2020

LEADER est un programme européen de développement rural qui finance près de 339 territoires de France métropolitaine et des Outre-mer (soit près de 27000 communes et 26 millions d'habitants). 687 millions d'euros de FEADER (Fond Européen Agricole pour le Développement Rural) y sont consacrés pour la période 2014-2020.

La programmation 2014-2020 est marquée par la régionalisation de la gestion des fonds européens intervenue au moment de la mise en œuvre de la réforme territoriale en France. Les deux chantiers ont ralenti le démarrage effectif de la programmation LEADER.

En effet, le retard s'accumule depuis la validation des Programmes de Développement Rural que ce soit dans la phase de conventionnement, pour l'instrumentation des outils de gestion, pour la mise à disposition des moyens nécessaires à l'instruction des dossiers de demande de subvention et maintenant pour l'instruction des dossiers.

Cinq ans après le début de la programmation européenne 2014-2020, le déploiement du programme LEADER en France reste très en retard par rapport à la majorité des pays européens. Cette situation, bien que renforcée en France par rapport à d'autres Etats Membres, est symbolique des difficultés d'obtention des fonds pour les territoires ruraux.

Par ailleurs, la crise sanitaire liée au coronavirus COVID-19 qui impacte notre quotidien depuis plusieurs semaines et modifie nos habitudes personnelles et professionnelles, impacte également la démarche du DLAL (développement local mené par les acteurs locaux) notamment en milieu rural et accroît les attentes des territoires en matière d'accompagnement et de financement.

Dans ce contexte d'incertitudes politiques et économiques au niveau européen, la mise en œuvre du FEADER et particulièrement de LEADER et sa poursuite dans les politiques européennes post 2020, demeurent plus que jamais des sujets de préoccupation majeure pour les territoires ruraux fragilisés.

La présente étude fait un état des lieux de la mise en œuvre de LEADER. Il s'appuie sur une enquête nationale proposée aux 339 Groupes d'Action Locale dont 185 ont répondu et sur l'analyse comparative de l'enquête menée en avril 2020.

Etat d'avancement de la programmation

Contrairement à la programmation précédente qui avait connu à cette période une montée en régime, les taux d'engagements et de paiements de la programmation actuelle demeurent aujourd'hui préoccupants en dépit des dynamiques menées par les 339 territoires engagés dans la démarche LEADER. En effet, on estime que plus de 14 000 dossiers ont été ouverts au sein des 339 Groupes d'Action Locale.

Parmi les **14 000 dossiers ouverts par les GAL**, notre enquête montre la répartition suivante :

- **64 %** des projets sont passés en comité de programmation : opportunité ou attribution (**≈ 9 000 dossiers**) ;
- **56 %** des projets sont instruits réglementairement et conventionnés (**≈ 7 900 dossiers**) ;
- **19 %** des projets sont payés (**≈ 2 700 dossiers**).

Cette répartition entre les différents stades d'avancement souligne clairement une des principales problématiques rencontrées dans cette programmation : le délai d'instruction bien supérieur aux délais constatés lors des programmations précédentes. Ce sont ainsi près de 2 500 dossiers (1 000 pour la programmation, 1 500 pour le paiement) qui sont en attente d'instruction.

Les raisons repérées par les GAL sont :

- une opérationnalité tardive des services instructeurs,
- un manque de moyens humains (49%)
- et la complexité des pièces administratives demandées (73%).

De nombreuses demandes administratives abusives ont été soulignées. A titre d'exemple :

- le surcontrôle des marchés publics avec des demandes de justificatifs au delà du contrôle de légalité,
- la demande d'une attestation de domiciliation bancaire en plus du relevé d'identité bancaire
- la photocopie de la carte d'identité d'un Maire ...

Les Groupes d'Action Locale estiment à **1 700 le nombre de projets** abandonnés du fait

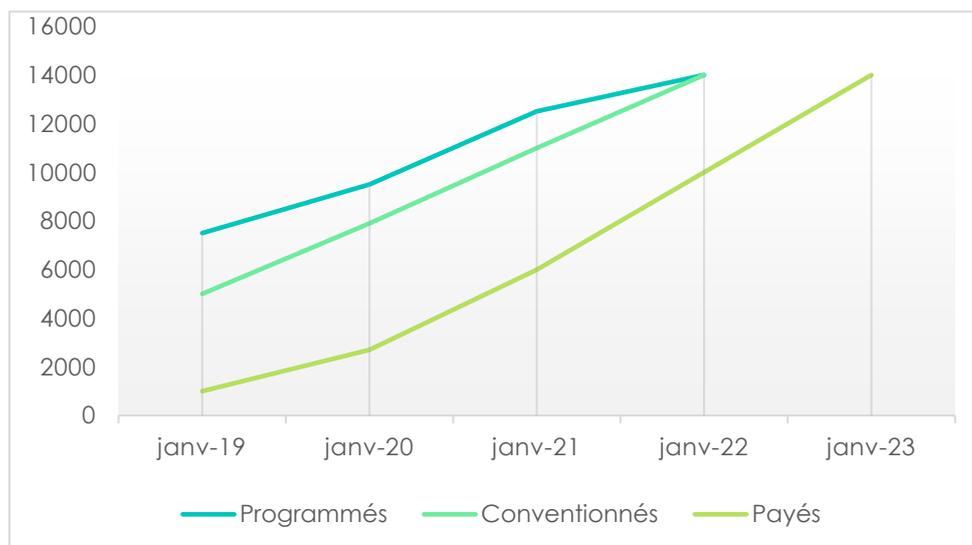
- de la complexité administrative (62%),
- de la longueur d'instruction (40%)
- et de la difficulté à trouver des cofinancements (35%).

Ces difficultés impactent également les structures porteuses des GAL : 32 % d'entre elles déclarent avoir connu ou connaître des difficultés financières liées au retard de programmation et de paiement.

Les améliorations de ces derniers mois ne permettent pas de surmonter complètement la complexité du circuit de gestion français du programme LEADER, ni d'amplifier de manière significative la dynamique de programmation et de paiement.

Selon nos dernières estimations, en se basant sur les études réalisées par Leader France en 2019 et 2020, à ce rythme, et même en considérant une augmentation classique à cette période de la programmation, le traitement des dossiers à engager devrait s'achever fin 2021 et des dossiers à payer courant 2023.

Le délai supplémentaire permis par l'application de l'article 65 § 2 du règlement (UE) n° 1303/2013 qui dispose que les autorités de gestion peuvent « programmer (sélectionner et conventionner avec les bénéficiaires) au-delà du 31 décembre 2020, dans le respect des règles d'éligibilité afin de permettre d'assurer le paiement des derniers dossiers avant le 31 décembre 2023 », bien que salubre, ne doit pas occulter le fait que le programme n'a pu se déployer de manière satisfaisante, qu'un grand nombre de projets ont été abandonnés et que les retards de versement fragilisent de nombreux porteurs de projets et dépouille leur trésorerie, nécessaire au développement de nouveaux projets.



Mise en œuvre de la programmation

Rappeler les missions de chacun

Les GAL ont été sélectionnés par les autorités de gestion à l'issue d'appels à projet lancés de 2015 à 2016. Du fait de la loi NOTRE, plusieurs structures porteuses ont évolué depuis l'écriture des candidatures, avec un transfert vers les intercommunalités, qui représentent aujourd'hui 1/3 des structures porteuses contre 1/4 lors des sélections.

Une convention a été signée avec chaque GAL sur la base des stratégies locales de développement proposées. Cette convention réserve une enveloppe budgétaire au GAL (en moyenne 1,5 M€). Dans la mesure où LEADER repose sur une approche ascendante, les GAL sont maîtres de leurs projets et de leur programmation. Les services instructeurs sont chargés de veiller à l'éligibilité et au contrôle des règles réglementaires et juridiques.

Cependant, certains GAL déplorent encore le manque de reconnaissance de leur légitimité dans l'attribution des fonds en cohérence avec leurs stratégies locales de développement et le manque d'accompagnement (51%). Les GAL souhaitent être considérés comme des partenaires responsables, susceptibles de participer avec leur Autorité de Gestion à la résolution des problèmes rencontrés et non comme de simples prestataires infrarégionaux.

Les Autorités de Gestion et l'Agence de Services et de Paiement doivent rester strictement dans le domaine de compétence sans surtransposition des règles et en n'empiétant pas sur le rôle des GAL dans la définition de leur stratégie locale de développement et l'attribution des subventions.

Renforcer la communication dans le triptyque GAL – Autorité de Gestion – ASP

Au cœur de la mise en œuvre la programmation, les relations entre les différents intermédiaires du programme jouent un rôle important dans la fluidité du circuit de gestion. 72 % des GAL déplorent, après 5 ans de mise en œuvre, un circuit de gestion trop lourd et une difficulté de communication au sein du triptyque GAL – Autorité de Gestion – ASP. A titre d'exemple : une partie des difficultés semble provenir d'une interprétation spécifique des différents règlements par chaque acteur menant parfois à une forme de surréglementation

Pour rappel, les GAL ont été sélectionnés par les autorités de gestion à l'issue d'appels à projet lancés de 2015 à 2016. Du fait de la loi NOTRE, plusieurs structures porteuses ont évolué depuis l'écriture des candidatures, avec un transfert vers les intercommunalités, qui représentent aujourd'hui 1/3 des structures porteuses contre 1/4 lors des sélections.

Associer les GAL à la préparation de la prochaine période de programmation.

La poursuite du programme LEADER dans les politiques européennes post 2020 demeure plus que jamais un sujet de préoccupation majeure pour les territoires ruraux fragilisés. Si 63 % des GAL ont été sollicités par les Autorités de Gestion pour évoquer la future programmation 2021-2027, 7 GAL sur 10 estiment ne pas être bien informés des orientations sur la future programmation.

Le déficit d'information constaté et le manque de prise en considération de l'avis des GAL dans les processus de concertation régionaux, impactent les dynamiques territoriales et la visibilité sur l'avenir des territoires concernés.

En dépit des complexités administratives et des incertitudes, il faut noter que 70 % des GAL envisagent de candidater au nouvel appel à projets pour la programmation 2021-2027, car LEADER constitue une méthode de mise en œuvre de projets territorialisés, intégrés et innovants, adaptés aux besoins des territoires ruraux, en réponse à une stratégie définie localement par un ensemble de partenaires publics et privés.

Pistes de réflexions

Réaffirmer la priorité relative au développement rural et à LEADER

La place du développement rural et particulièrement de la mesure 19 « LEADER » reste une mesure marginale, par son volume financier et ses principes de mise en œuvre spécifiques par rapport aux autres mesures du FEADER. Cependant, les spécificités du programme LEADER (méthode et gouvernance) en font un modèle d'action locale pour l'Union Européenne désormais étendu aux autres fonds.

Il apparaît indispensable de réaffirmer le rôle et la place de la mesure LEADER sur le développement de nos territoires ruraux, notamment à travers ses fondamentaux dont la démarche ascendante. Il est tout aussi important de souligner le souhait d'un maintien du programme de développement rural LEADER non pas avec une enveloppe minimum de 5% du FEADER comme proposé par la Commission Européenne mais avec une enveloppe FEADER maintenu à euros constant. Cette position soulignerait l'importance de ce programme pour les zones rurales et viendrait saluer son efficacité.

Définir de manière anticipée et concertée le circuit de gestion pour la programmation 2021-2027

Au-delà des principes que doit défendre la France, il est également nécessaire d'amorcer une réflexion sur le circuit de gestion en France. Notre enquête souligne que 80 % des GAL jugent nécessaires que les Groupes d'Action Locale ou leurs représentants soient associés en amont de la programmation aux travaux de mise en œuvre du programme LEADER 2021-2027 en France. Le rôle de Leader France est alors de les représenter.

Un circuit de gestion efficient est la principale condition à la bonne mise en œuvre du prochain programme en France. Il semble indispensable de clarifier, non seulement la question de l'autorité de gestion mais également le rôle et la place des GAL dans la future programmation. Une simplification du dispositif actuel de gestion est souhaitable, de même qu'une meilleure articulation avec les collectivités locales, qui assurent l'essentiel des cofinancements.

En complément, il est essentiel de renforcer les travaux de concertation notamment technique sur la programmation 2021-2027 dans chaque région pour une meilleure efficacité du programme.

Préserver les fondamentaux de LEADER

Le programme LEADER représente une capacité d'adaptation et d'expérimentation d'une multitude de petits acteurs qui font le dynamisme de la ruralité. Aussi, ce programme doit proposer un accès simple et efficace à des aides de l'Europe.

Cette contribution prend d'autant plus de sens dans cette période de crise sanitaire liée au Covid 19 pour faire face aux impacts économiques, sociaux et sociétaux qu'elle engendre. Les programmes LEADER sont parfaitement adaptés pour accompagner les nouvelles initiatives locales sur nos territoires. En effet, il va falloir aux territoires ruraux innover, expérimenter, mettre en œuvre des partenariats entre le secteur public et les acteurs privés. C'est pourquoi, les fondamentaux de LEADER doivent être préservés et notamment certains points principaux

comme la possibilité de ne pas fixer de plancher pour la prochaine programmation et de faire confiance aux territoires pour gérer leurs enveloppes en bonne intelligence.

Améliorer l'articulation avec les GAL

Comme souligné précédemment, les GAL souhaitent être considérés comme des partenaires responsables, susceptibles de participer avec l'autorité de gestion à la résolution des problèmes rencontrés. Le rôle majeur du GAL doit être valorisé à travers un dialogue plus soutenu et constant entre parties prenantes. Appliquons la démarche ascendante de Leader au à la chaîne de gestion et d'instruction française !

La création d'une instance nationale et de dialogue avec toutes les parties prenantes dont Leader France pour y représenter les GAL serait une réponse adéquate pour améliorer l'articulation avec les GAL. Cette instance n'aurait pas pour objectif « recentraliser » de la gestion du programme mais de partager des difficultés et surtout des solutions.

Simplifier les procédures et stabiliser les règles de gestion

Les changements importants de règles depuis le début de la programmation (comparativement plus important que lors de la programmation précédente) sont un facteur aggravant des délais et du bon achèvement de l'instruction. Des assouplissements et simplifications sont nécessaires dans de brefs délais pour une meilleure proportionnalité des exigences en rapport des montants FEADER engagés.

Il est indispensable de mettre en œuvre des mesures de simplification comme prévues par les règlements comme les Options de Coûts Simplifiés (OCS) qui permettraient d'alléger certains dossiers en réduisant le volume de pièces justificatives et d'en sécuriser d'autres en remplaçant une partie des dépenses les plus complexes à justifier par un volume de dépenses non justifiable mais réel et directement liés aux projets.

Dématérialiser les dossiers

Au-delà des blocages liés à la complexité administrative des procédures, la dématérialisation imparfaite des procédures administratives, que ce soit pour accéder aux dossiers mais également pour échanger et transmettre les pièces administratives nécessaires à l'instruction, est un des facteurs de complexification.

Il apparaît indispensable d'œuvrer pour la reconnaissance de la signature électronique ou la création d'un « dossier unique partagé ». Ce dossier unique est déjà utilisé pour certains programmes européens et pour la gestion des projets financés au titre du FEADER gérés par le Réseau Rural National avec un espace sécurisé mis à disposition par l'ASP et qui permet l'échange et l'envoi des pièces administratives.

Cette avancée permettrait de réduire les délais d'instruction et de simplifier considérablement les échanges avec les GAL et les services instructeurs.

Nombre de projets déposés



31 065 € : Montant moyen FEADER par dossier



14 083 dossiers ouverts dans le cadre du programme LEADER



88 % dossiers concernent la mesure 19.2



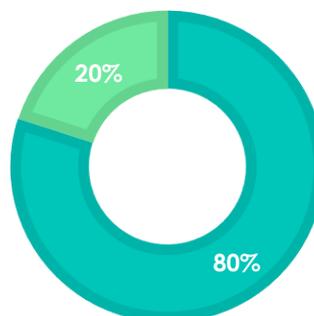
1739 projets abandonnés pour des raisons administratives ou de délai d'obtention des aides



18 % des porteurs de projets sont des associations

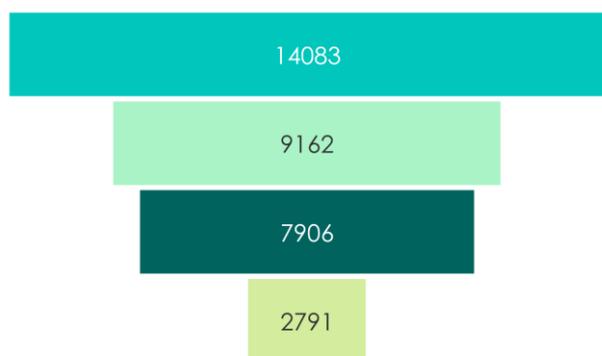


3 des structures porteuses sur 10 ont connu des difficultés financières

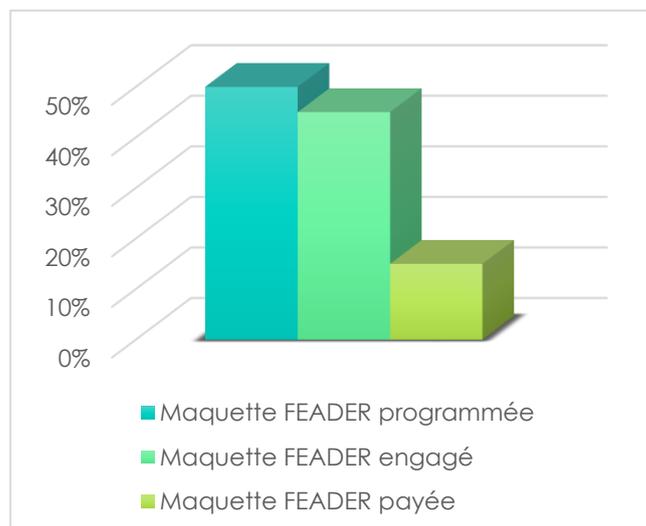


■ Porteurs publics
■ Porteurs privés

Etat d'avancement des dossiers



■ Dossiers ouverts ■ Dossiers programmés
■ Dossiers engagés ■ Dossiers Payés





51 % des agents estiment regretter le manque d'accompagnement



70 % des GAL estiment ne pas être informés de la prochaine programmation

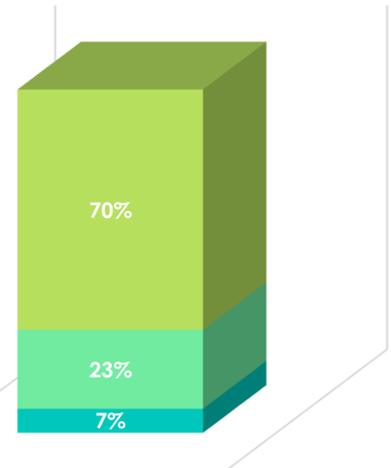


59 % des GAL sont satisfaits des relations avec les autorités de gestion



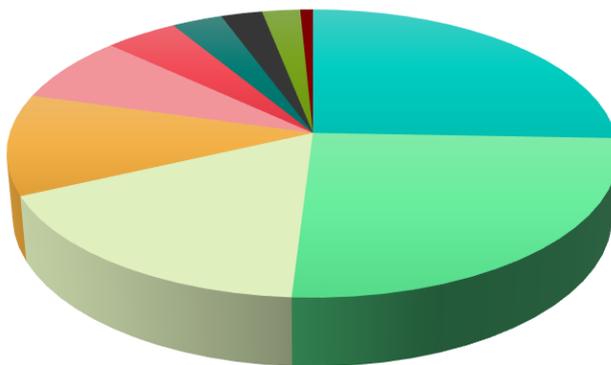
63 % des GAL ont été sollicité pour évoquer la future programmation

Information post 2020



■ Satisfaisant
■ Correct
■ Non satisfaisant

Evaluation des difficultés



- Complexités administratives des dossiers
- Circuit de gestion trop lourd
- Nombre d'instructeurs insuffisant
- OSIRIS
- Problème de cofinancement public
- Manque d'un délai obligatoire pour l'instruction
- Manque de formation des instructeurs
- Manque de formation des animateurs et gestionnaires
- Manque d'accompagnement des GAL
- Manque de communication entre AG et GAL



Motif des abandons de projets

