

**RAPPORT SUR
LA MISE EN
ŒUVRE DE
LEADER**

AVRIL 2019



Introduction

La mise en œuvre de la programmation européenne 2014-2020 du FEADER en France et particulièrement de LEADER de même que la poursuite de ce programme dans les politiques européennes post 2020, sont des sujets de préoccupation majeures pour les territoires ruraux fragilisés.

LEADER est un programme européen de développement rural qui finance près de 340 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.

Quatre ans après le début de la programmation européenne 2014-2020, seuls 17,93 % des fonds ont été programmés et 5,45 % ont été payés en France¹. Au dernier classement européen, la France se situe en avant-dernière position devant la Slovaquie en matière de consommation des fonds.

Les conséquences de ce retard sont nombreuses et regrettables : mise en difficulté de porteurs de projets privés de financement, départ d'ingénierie des territoires, perte de crédibilité de la France sur le sujet du développement rural dans cette période de négociation pour les politiques européennes post-2020, dégradation de l'image de l'Europe auprès de nos concitoyens du monde rural...

Le présent rapport fait un état des lieux de la mise en œuvre de LEADER. Il s'appuie sur une enquête nationale proposée aux 340 Groupes d'Action Locale dont 296 ont répondu.

¹ Source ASP – Chiffres au 18 mars 2019

Présentation de Leader France

Créé en 1997 à l'initiative de GAL, notre Fédération est le **seul réseau dédié pour défendre les fondamentaux de LEADER** (innovation, capitalisation, coopération, démarche ascendante, etc.) et une gestion la plus efficiente possible du programme. Membre de nombreuses instances nationales et européennes, Leader France est **un partenaire reconnu** et intervient pour relayer les difficultés des territoires mais aussi pour valoriser leurs réussites.

Leader France défend ainsi les intérêts des 340 territoires ruraux engagés dans la démarche LEADER de la programmation 2014-2020 dont 220 adhèrent à la fédération. Ces territoires comprennent plus de 26 800 communes et 28 millions d'habitants. L'association est financée uniquement par la cotisation de ses adhérents.

Les 4 priorités de Leader France

1/Consolider le réseau des GAL et les partenariats régionaux et nationaux des acteurs de la démarche Leader.

2/Représenter les GAL dans les instances nationales et européennes pour relayer leurs attentes et leurs difficultés.

3/Accompagner les GAL dans la mise en œuvre du programme et valoriser leurs réussites et les bonnes pratiques.

4/Défendre la place du développement rural dans les politiques européennes.

Diagnostic de la programmation actuelle

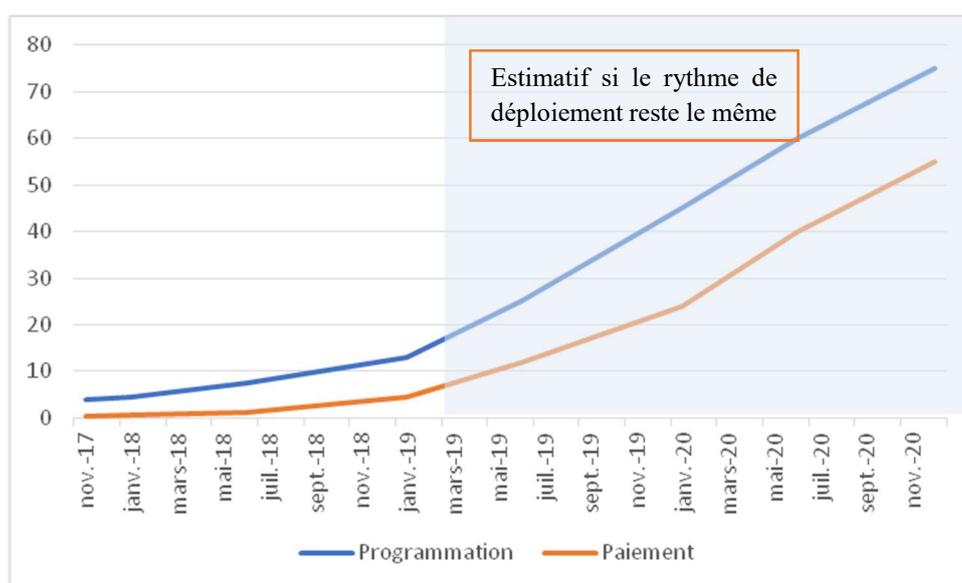
La programmation 2014-2020 est marquée par la régionalisation de la gestion des fonds européens intervenue au moment de la mise en œuvre de la réforme territoriale en France. Ces deux chantiers ont ralenti le démarrage effectif de la programmation LEADER.

En effet, le retard s'accumule depuis la validation des Programmes de Développement Rural régionaux 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 actuellement pour l'instruction et le paiement des dossiers.

L'année 2018 a marqué enfin le début effectif de la programmation LEADER en France, très en retard par rapport à la majorité des pays européens.

Les mesures annoncées ces derniers mois ne permettent pas de résoudre entièrement les problématiques du circuit de gestion français du programme LEADER, ni d'amplifier la dynamique de programmation et de paiement. Selon nos dernières estimations, à ce rythme, et même en considérant une augmentation classique à cette période de la programmation, le taux de paiement serait inférieur à 60 % de l'enveloppe globale au 31 décembre 2020, date initiale de fin de programmation 2014-2020.

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 et qu'un plan de sauvetage reste toujours nécessaire.



Des conséquences importantes sur les dynamiques territoriales

Les conséquences de cette situation sont nombreuses et regrettables. L'analyse des causes et des conséquences proposées par Leader France n'ont pas pour objet de mesurer le degré de responsabilités des parties prenantes mais de mesurer l'impact de l'ensemble des décisions prises sur le circuit de gestion français du programme LEADER.

Les causes repérées par Leader France de ce retard sont les suivantes :

- Difficulté à trouver des cofinancements publics en contrepartie du FEADER notamment pour les porteurs de projets privés ou pour les démarches innovantes et de coopération ;
- Régionalisation de la gestion des fonds européens au moment de la réforme territoriale, certaines régions regroupant désormais trois Programmes de Développement Rural différents ;
- Manque d'intérêt des Autorités de Gestion pour LEADER, part restreinte du FEADER total ;
- Alourdissement des procédures par certaines Autorités de Gestion, incompréhension de l'esprit de ce programme qui vise à donner l'initiative aux territoires ;
- Absence d'anticipation par les Autorités de Gestion des moyens humains nécessaires pour assurer le déploiement de LEADER et l'instruction des dossiers ;
- Difficulté (avant 2016) pour l'Agence de Services et de Paiement et Régions de France à se mettre d'accord sur le niveau d'instrumentation de LEADER ;
- Inefficacité des tentatives de coordination au niveau national : Les Autorités de Gestion travaillent chacune à lever des freins qui sont souvent les mêmes d'une Région à l'autre. La DG Agri regrette d'ailleurs d'être souvent sollicitée par plusieurs régions sur un sujet identique ... qui ne relève pas de la Commission mais de l'Autorité de Gestion !

Les conséquences de ce retard sont nombreuses et regrettables :

- Mise en difficulté de porteurs de projets, privés de financements ;
- Abandon de projets pourtant intéressants pour les territoires ;
- Difficultés pour les structures porteuses des Groupes d'Action Locale contraintes d'avancer les fonds nécessaires à l'ingénierie du programme ;
- Départ de techniciens des Groupes d'Action Locale (animateurs et gestionnaires) inquiets pour leur avenir professionnel provoquant une perte d'expertise ;
- Dégradation de l'image de la France auprès de la Commission, de la DG Agri et des partenaires membres des réseaux européens qui s'interrogent sur les difficultés rencontrées alors que notre pays est à l'origine du programme en 1991 et défend, à chaque période de négociation, le programme LEADER et son financement ;
- Perte de crédibilité de la France, sur le sujet du développement rural, dans cette période de négociation pour les politiques européennes post-2020 ;
- Dégradation de l'image des fonds européens et de l'Europe auprès des porteurs de projets et des citoyens alors même que LEADER est l'incarnation de l'Europe dans chaque commune rurale, dans chaque village.

Etat d'avancement de la programmation

Au 18 mars 2019, seuls 17,93 % des fonds ont été programmés et 5,45 % ont été payés en France. Au dernier classement européen, la France se situe en avant-dernière position devant la Slovaquie en matière de consommation des fonds.

Ces chiffres sont préoccupants car ils sont largement inférieurs au retard de montée en régime qui avait été observé pour le programme précédent, les taux d'engagements et de paiements étant largement supérieurs début 2012. Rappelons que le retard pris dans la programmation et dans le paiement ne trouve pas son origine dans les dynamiques menées par les 340 territoires engagés dans la démarche LEADER. En effet, plus de 14 000 dossiers ont été ouverts au sein des 340 Groupes d'Action Locale.

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

- 1 dossier sur 2 est passé en comité de programmation : opportunité ou attribution (**7 500 dossiers**) ;
- **2 500 dossiers** sont en attente d'instruction réglementaire ;
- 1 dossier sur 3 a été conventionné (**5 000 dossiers**) ;
- 1 dossier sur 7 est finalisé et a fait l'objet d'une demande de paiement complète (**2 500 dossiers**) ;
- **1 500** dossiers de paiement sont en attente d'instruction ;
- 1 dossier sur 14 (**1 000 dossiers**) est payé.

Cette répartition entre les différents stades d'avancement souligne clairement une des principales problématiques rencontrées lors de cette programmation : le délai d'instruction bien supérieur aux délais constatés lors des programmations précédentes. Ce sont ainsi près de **4 000 dossiers** (2 500 pour la programmation, 1 500 pour le paiement) qui sont en attente d'instruction dans les différents services instructeurs.

Les raisons repérées sont une opérationnalité tardive des services instructeurs, un manque de moyens humains et la complexité du logiciel OSIRIS. De plus, selon nos informations, les services instructeurs sont amenés selon les périodes à privilégier l'instruction d'un fonds européen plutôt qu'un autre.

Conséquence : les Groupes d'Action Locale ont repéré près de **950 porteurs de projets en péril** dans l'attente de l'instruction ou de paiement de leur projet pour un montant estimé à 20 millions d'€ de FEADER. De plus, près de **1 000 projets** ont été abandonnés.

Ces difficultés impactent également les structures porteuses des GAL : plus de 35 % d'entre elles connaissent ou ont connu des difficultés financières liées au retard de programmation et de paiement. Autre effet sensible : la démobilisation des quelques 12 000 membres des comités de programmation (46% selon l'enquête), acteurs et moteurs du développement de leur territoire.

Les relations avec les GAL

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 on constate que les autorités de gestion ne reconnaissent pas toujours la légitimité des GAL dans l'attribution des fonds en cohérence avec leurs stratégies locales de développement. 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 des prestataires infrarégionaux.

Les GAL déplorent les lourdeurs administratives, l'instabilité réglementaire et les retards dans la programmation et les paiements.

Une partie des difficultés semble provenir d'une tendance des services des Autorités de Gestion à une interprétation spécifique des différents règlements menant parfois à une forme de surtransposition.

Les perspectives post- 2020

La nouvelle période de programmation s'inscrit dans un contexte d'incertitudes politiques et économiques. Le re-questionnement de l'approche LEADER-DLAL et les difficultés de gestion en France ne doivent pas occulter l'intérêt indiscutable et indiscuté du programme pour les zones rurales.

La réflexion pour le post 2020 doit s'appuyer sur les axes suivants, garants de la bonne mise en œuvre du programme et des fondamentaux :

- Revenir aux fondamentaux du programme

La France doit porter l'ambition de reconstruire une démarche LEADER, fidèle aux fondamentaux du programme mais adaptée aux réalités actuelles, dans une logique de subsidiarité et à partir des territoires.

- Pérenniser le programme et son financement.

Les financements disponibles sont bien évidemment, et plus que jamais, nécessaires. Face au risque de diminution budgétaire de la Politique Agricole Commune et du FAEDER, il nous faut défendre le programme LEADER à euros constants.

- Simplifier les procédures pour une meilleure mise en œuvre de LEADER – DLAL

Un contrat de confiance et de bienveillance entre la Commission, l'Etat membre, les Autorités de Gestion doit permettre de limiter la surréglementation et la surprotection face au risque de contrôle et apporter de la fluidité à la démarche.

Recommandations

1. Réaffirmer la priorité relative au développement rural

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. Cette différenciation explique en partie le retard pris dans la programmation. LEADER a été la dernière mesure à être développée.

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.

2. Renforcer le pilotage et la coordination et mobiliser les crédits d'assistance technique à cet effet

Un des principaux leviers évoqués par les GAL lors de cette enquête, est l'augmentation du nombre d'instructeurs en région dédiés au programme LEADER.

La contrainte du plafond d'emploi peut empêcher les recrutements directs, ce qui conduirait à recourir à des marchés d'études et de conseil. Mais il est également possible de renforcer les effectifs, à l'intérieur du plafond d'emploi, par redéploiement, en profitant ainsi de la possibilité de récupérer du financement communautaire. L'assistance technique peut permettre alors de doubler les effectifs sans coût supplémentaire. Il apparaît nécessaire que ces crédits soient mobilisés sans attendre, afin de renforcer, si nécessaire, les services instructeurs. Ce qui suppose que le FEADER correspondant soit rapidement versé aux Conseils régionaux.

3. 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.

4. Simplifier la gestion OSIRIS

La complexité d'OSIRIS ralentit fortement la procédure et renchérit les coûts de gestion. Alors que la très grande majorité des outils a été livrée, il apparaît nécessaire de stabiliser les outils de simplifier la gestion du logiciel.

5. Mettre en place une ligne de cofinancement dédiée en contrepartie du FEADER et réduire les contraintes administratives pour les co-financeurs

Le plan de financement des opérations est une difficulté particulière en raison de la multiplicité des co-financements publics mobilisables. Il en découle des lourdeurs administratives liées aux circuits de gestion propre à chaque co-financeur.

Partant du constat que la Dotation d'Équipement des Territoires Ruraux (DETR) et le Fonds de Soutien à l'Investissement Local (FSIL) soutiennent largement des investissements de proximité portés par des collectivités locales, il nous paraît opportun d'étudier la création d'un fonds dédié qui permettrait de cofinancer les projets soutenus par LEADER avec un schéma s'instruction identique.

La création de cette enveloppe dédiée simplifierait les co-financements publics pour les porteurs de projet et soutiendrait le développement des territoires ruraux en se basant sur les fondamentaux de LEADER : gouvernance locale, démarche ascendante, innovation, projets multi sectoriels, partenariat public-privé.

De même, la réduction des contraintes administratives pour les co-financeurs permettrait de faciliter l'obtention de contrepartie publique dans un souci de simplification et d'efficacité.

6. Mettre en place une ligne d'avance de fonds

La possibilité d'avance de fonds, via un dispositif à imaginer, permettrait de régler les problèmes de trésorerie des porteurs de projets. Ce dispositif doit s'appuyer sur deux notions : la confiance dans les porteurs de projets et leur responsabilisation.

7. 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 au schéma d'instruction LEADER !

Il apparaît par ailleurs nécessaire qu'une instance nationale de coordination et de dialogue soit créée avec toutes les parties prenantes dont Leader France. Cette instance n'aurait pas un rôle de « recentralisation » de la gestion du programme mais de partage des difficultés et surtout des solutions.

8. Mettre en place un groupe de travail prospectif pour la programmation 2021-2027

La prochaine période de programmation s'inscrit dans un contexte d'incertitudes politiques et économiques. Le re-questionnement de l'approche LEADER-DLAL et les difficultés de gestion en France ne doivent pas occulter l'intérêt indiscutable et indiscuté du programme pour les zones rurales.

Il apparaît indispensable qu'une réflexion soit menée dès maintenant afin d'anticiper au mieux la programmation 2021-2027 avec l'ensemble des parties prenantes.

9. Soutenir la place de LEADER dans le futur cadre du FEADER

Dans le contexte actuel, il est indispensable que le gouvernement plaide en faveur d'une PAC équilibrée sur ces deux piliers : le soutien aux marchés et le développement rural.

Les ruralités représentent plus de la moitié du territoire de l'Union Européenne et près d'un tiers de sa population en France. Ces zones se caractérisent par leur diversité, aussi bien d'un point de vue géographique, qu'économique ou démographique. Les enjeux auxquels elles sont confrontées sont nombreux : diversification des économies rurales, énergies, accès aux soins, équipements numériques, services à la population.

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.

Plus qu'un outil de financement, LEADER est un programme de développement avec ses fondamentaux : mise en réseau des acteurs locaux, démarche ascendante, capitalisation et diffusion des bonnes pratiques, coopération... Il est une des rares démarches qui structure démocratiquement le projet européen et assure la présence et la visibilité de l'Europe dans chaque commune, dans chaque village de France.

10. 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 peut alors être de les représenter.

Un circuit de gestion efficient est la principale condition à la bonne mise en œuvre du prochain programme en France. Il apparaît 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.

Conclusion

Alors que l'actuel programme LEADER rentre dans sa cinquième année de déploiement, une mobilisation de toutes les parties prenantes est nécessaire pour sauver cette programmation et s'assurer de la consommation des fonds.

Une simplification du dispositif actuel de gestion apparaît souhaitable, de même qu'une meilleure articulation avec les collectivités locales, qui assurent l'essentiel des cofinancements.

Le programme LEADER rencontre des problèmes particuliers d'exécution, alors même que les crédits affectés, et le nombre de GAL sélectionnés, ont été sensiblement accrus. Il est nécessaire de mieux associer les GAL à sa gestion et d'alléger la procédure.

Par ailleurs, la décision d'intégrer ce programme dans le dispositif général de gestion des mesures de développement rural présente à terme le risque de dénaturer son caractère pilote et expérimental.

Une souplesse suffisante dans les procédures de gestion devrait au contraire être préservée afin de promouvoir les mesures répondant le mieux aux besoins des territoires sélectionnés. Les politiques de développement rural mises en œuvre par les GAL relèvent d'une procédure ascendante, « bottom-up », qui suppose une prise d'initiative au niveau local et un assouplissement des règlements.

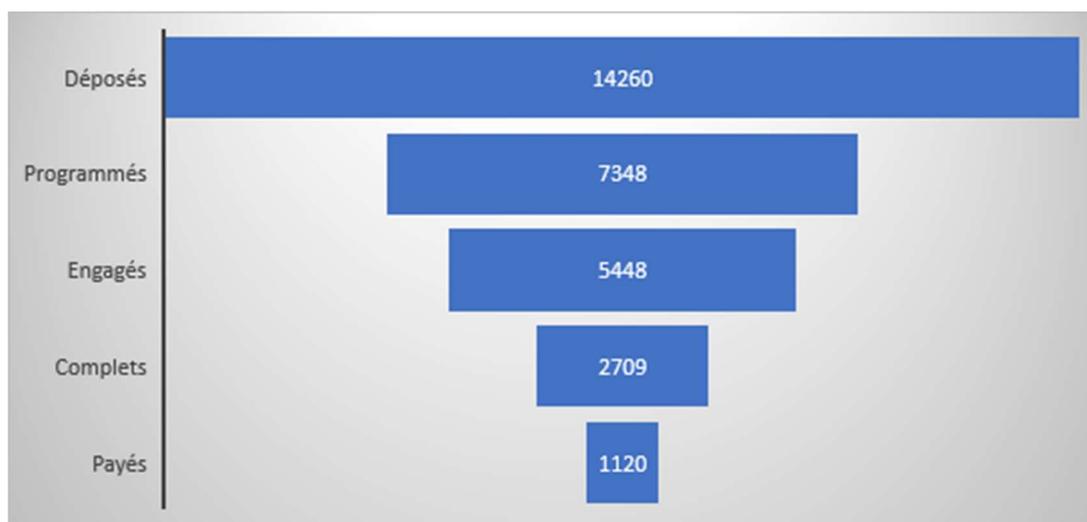
Les Autorités de Gestion et l'Agence de Services et de Paiement doivent rester strictement dans le domaine réglementaire sans surtransposition des règles et en n'empiétant pas sur le rôle des GAL dans la définition de leur stratégie locale de développement et l'attribution des subventions.

Au-delà de l'échéance de 2020, les politiques de développement rural resteront un enjeu important pour un grand nombre de territoires. Il convient donc de mobiliser tous les moyens pour assurer le succès de l'actuel programme et d'anticiper le prochain programme.

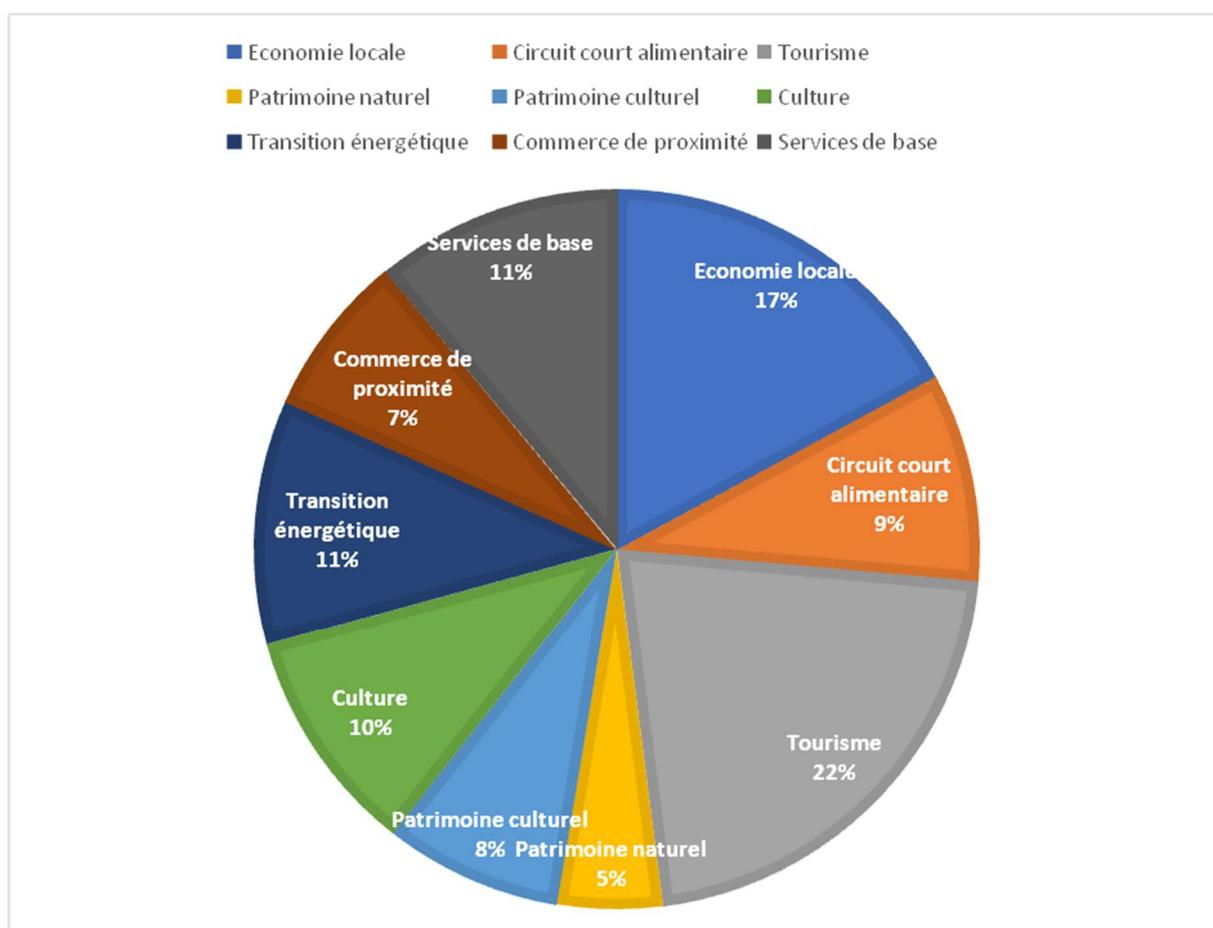
Annexe

La présente annexe montre les principaux graphiques issus de l'enquête nationale menée auprès des 340 Groupes d'Action Locale.

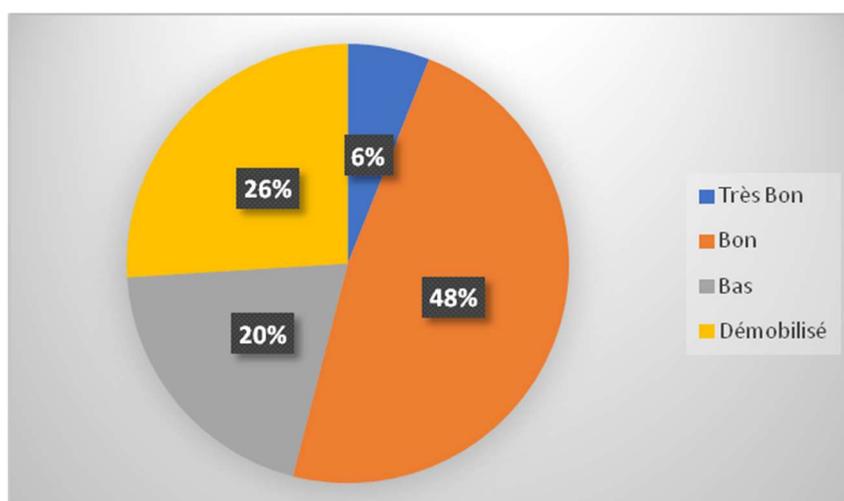
Estimation du nombre de dossiers par stade d'avancement



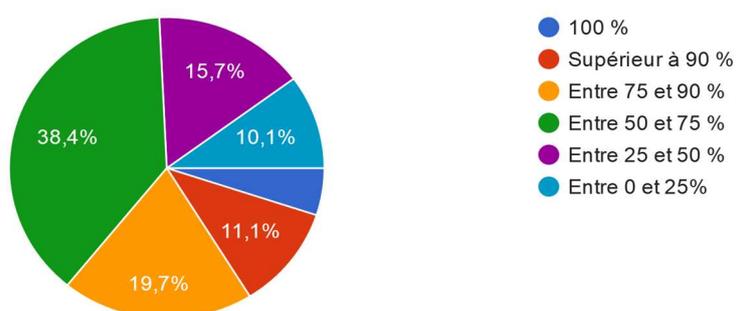
Thématiques des dossiers déposés



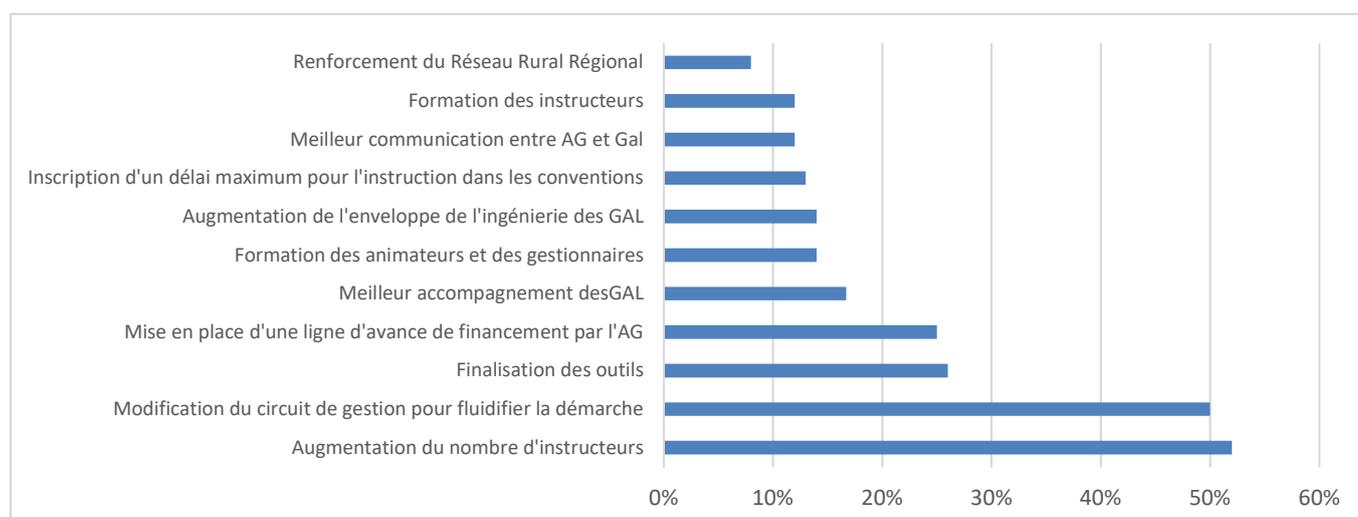
Moral des membres des comités de programmation des GAL



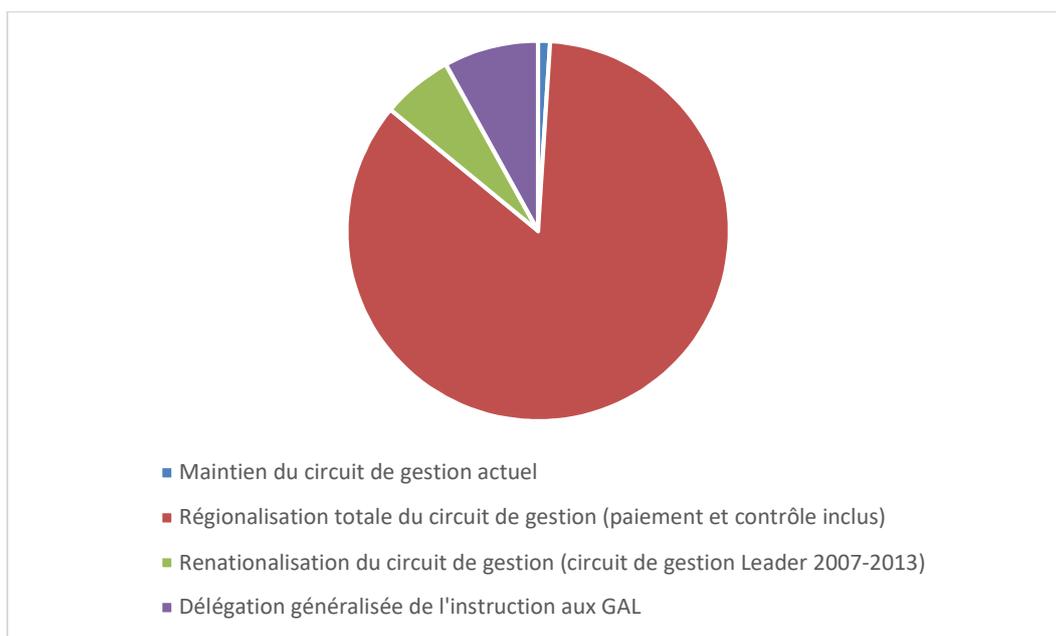
Maitrise d'ouvrage publique dans les projets déposés



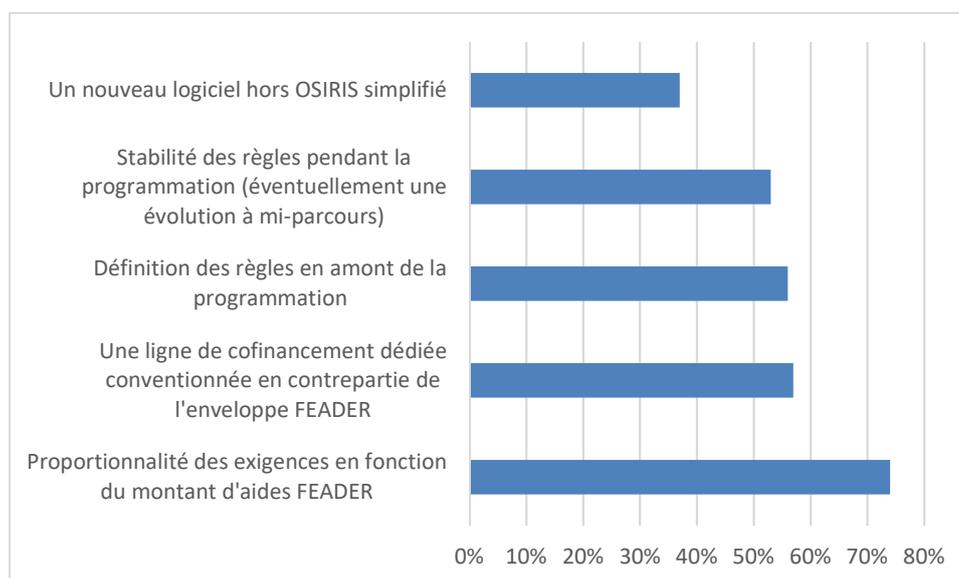
Solutions proposées par les GAL pour débloquer cette programmation



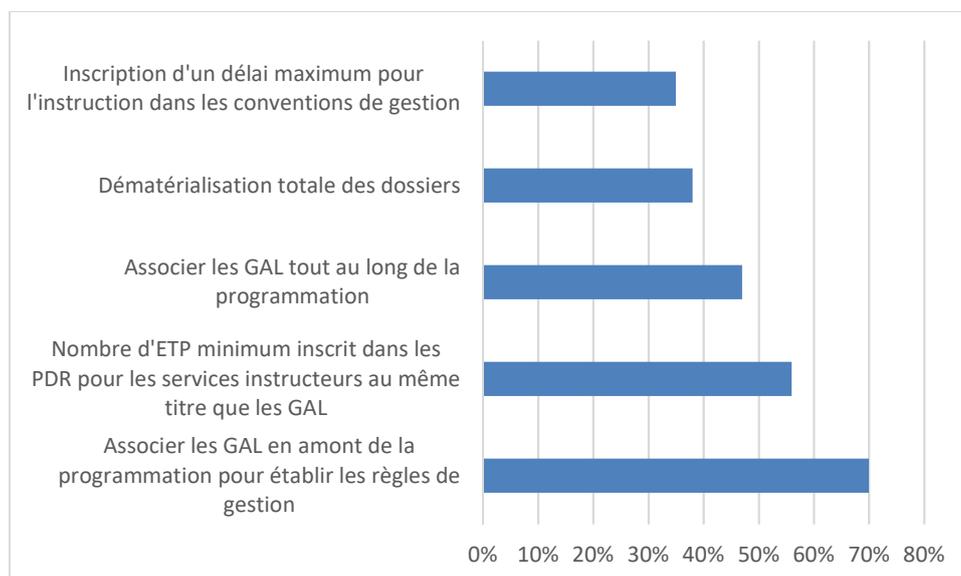
Circuit de gestion souhaité par les GAL



Mesures de simplification souhaitées par les GAL à apporter pour la programmation post 2020



Orientations souhaitées par les GAL à apporter pour la programmation post 2020



Perspectives des évolutions des structures porteuses des GAL pour la programmation post 2020

