



Présentation du contexte de l'étude sur la mise en œuvre de LEADER – Juillet 2022

LEADER est un programme européen de développement rural qui finance de 339 territoires de France métropolitaine et des Outre-mer (soit près de 27000 communes et 26 millions d'habitants). Près de 900 millions d'euros de FEADER (Fond Européen Agricole pour le Développement Rural) y sont consacrés pour la période 2014-2022, enveloppe complémentaire comprise.

Élaboré sur une base territoriale et dans le cadre de partenariat public-privé constitué en GAL (Groupe d'Action Locale), LEADER est conçu comme une démarche d'appui à des stratégies multisectorielles, développées et administrées par les territoires.

Pour les territoires, l'importance de ce programme va bien au-delà de son impact financier direct. Son fonctionnement intrinsèque a permis l'émergence de projets innovants dans des territoires qui ont servi de modèle pour l'ensemble des territoires européens. Plus qu'un outil de financement, LEADER est un programme de développement rural avec des fondamentaux qui lui sont propres : 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, depuis 1993, la présence et la visibilité de l'Union Européenne dans chaque commune, dans chaque village de France.

Six ans après le début de la programmation européenne 2014-2022, alors que la programmation européenne du FEADER est entrée dans la période de transition et que les négociations pour la programmation 2023-2027 ont commencé dans l'ensemble des régions, le déploiement du programme LEADER en France reste très en retard par rapport à la majorité des pays européens.

Dans un contexte où les fondamentaux du programme LEADER sont remis en question, notamment dans le dernier rapport de la Cour des comptes européenne, la fin de la programmation 2014-2020 du FEADER et particulièrement de LEADER et la poursuite de ce programme dans les politiques européennes post 2023, demeurent plus que jamais des sujets de préoccupations majeures pour les territoires ruraux.

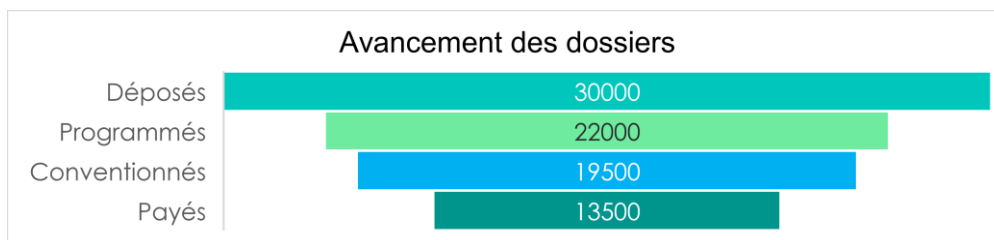
La présente étude fait un état des lieux de la mise en œuvre de LEADER. Elle s'appuie sur une enquête nationale proposée aux 339 Groupes d'Action Locale dont 215 ont répondu et sur l'analyse comparative avec de précédentes enquêtes.

Etat d'avancement de la programmation 2014-2022

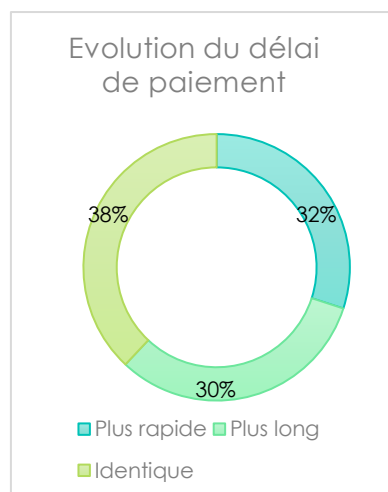
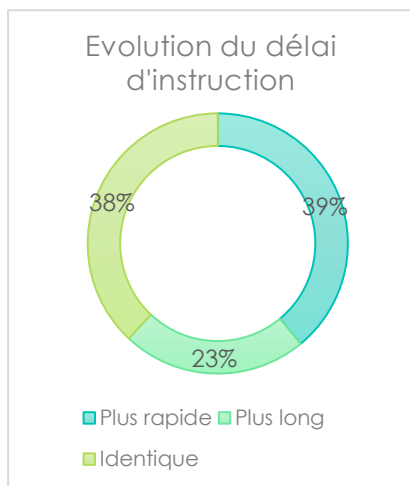
Comme pour la programmation précédente, les taux d'engagements et de paiements de la programmation actuelle connaissent une montée en régime mais demeurent aujourd'hui préoccupants malgré les dynamiques menées par les 339 territoires engagés dans la démarche LEADER. En effet, on estime à 30 000 dossiers le nombre de dossiers ouverts au sein des 339 Groupes d'Action Locale.

Parmi les **30 000 dossiers ouverts par les GAL**, notre enquête montre l'avancement suivant :

- **74 %** des projets sont passés en comité de programmation : opportunité ou attribution ;
- **65 %** des projets sont instruits réglementairement et conventionnés ;
- **40 %** des projets sont payés.



Cette répartition par étape d'avancement des dossiers souligne clairement une des principales problématiques rencontrées durant 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.



Les raisons repérées par les GAL sont :

- une opérationnalité tardive des services instructeurs,
- un manque de moyens humains et la difficulté de communiquer pour les GAL avec les services instructeurs (25%)
- et la complexité des pièces administratives demandées (68%).

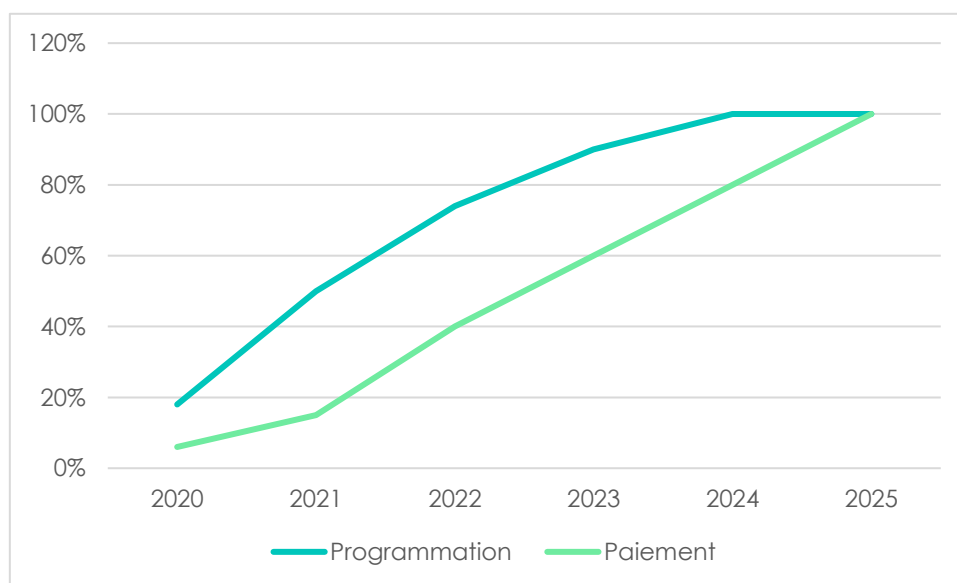
De nombreuses demandes administratives ubuesques ont été soulignées. A titre d'exemple :

- 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 **2 000 le nombre de projets** abandonnés du fait de la complexité administrative, de la longueur d'instruction et de la difficulté à trouver des cofinancements.

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. En effet, le retard s'est accumulé 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.

Selon nos dernières estimations, en se basant sur les études réalisées par Leader France en 2019 et 2022, à ce rythme, et même en considérant une augmentation classique à cette période de la programmation, le traitement des dossiers à engager ne s'achèverait que fin 2023 et leur paiement courant 2025...



La période de transition 2022-2023, en plus d'une augmentation de la maquette estimée à 28 % (soit 195 millions d'Euros), avec la possibilité de pouvoir effectuer les derniers paiements en 2025, devrait permettre de garantir la consommation de la maquette globale du programme LEADER au niveau national.



Programmation 2023-2027

Alors que le Plan Stratégique National est en cours de finalisation, la mise en œuvre des futurs programmes LEADER régionaux commencent à se dessiner.

Au niveau national, à la suite de l'étude des appels à projets, on estime que le nombre de GAL sera entre 260 et 280 pour la programmation 2023-2027 soit une diminution attendue d'environ 20 % en France. Cette diminution s'explique par la volonté de certaines autorités de gestion de réduire le nombre de GAL dans un souci de simplification et de réduction du nombre d'interlocuteurs. Cependant, malgré cette baisse annoncée, la couverture géographique des territoires devrait être identique à l'actuelle.

Les structures porteuses des futurs GAL ne devraient pas non plus évoluer de manière considérable au niveau national : EPCI, PETR, Pays, PNR, Associations, Syndicats Mixtes. A noter une tendance dans certaines régions à calquer le périmètre des GAL au périmètre de contractualisation régionale.

Concernant le budget, on estime une enveloppe dédiée au programme LEADER entre 450 et 500 millions d'euros pour la période 2023-2027 soit une dotation annuelle identique à la programmation 2014-2022 : 1.5 millions en moyenne par GAL.

La majeure partie des territoires devraient être sélectionnée et conventionnée au plus tard dans le courant du premier semestre 2023 pour un commencement envisagé au deuxième semestre 2023, comme pour la majorité des Etats Membres.

Un déficit de concertation et d'information pour la prochaine période de programmation.

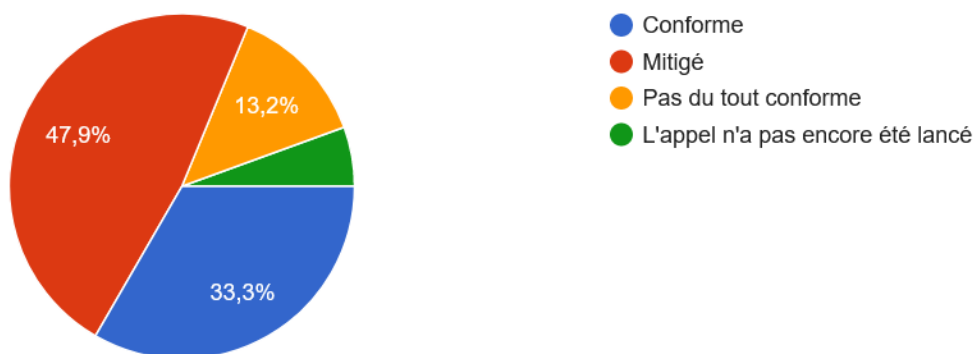
La mise en œuvre du programme LEADER dans la prochaine programmation demeure un sujet de préoccupation majeure pour les territoires ruraux. Si 59 % des GAL ont été sollicités par les Autorités de Gestion pour évoquer la future programmation 2021-2027 à travers des enquêtes, des réunions d'information ou des ateliers de travail, 45 % des GAL estiment ne pas être bien informés des orientations concernant la mise en œuvre de la future programmation. (contre 70 % en 2020)

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 pour l'avenir des territoires concernés.

En dépit des complexités administratives et des incertitudes, il faut noter que 98 % des GAL envisagent de candidater au nouvel appel à projets pour la programmation 2021-2027, sous la même forme ou sous une autre. Ceci 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.

Par ailleurs, près de 6 GAL sur 10 ont exprimé leur préoccupation sur la prise en compte des fondamentaux de LEADER dans l'appel à candidatures / manifestations d'intérêt pour la programmation 2023-2027 notamment concernant le principe de libre organisation des territoires, la démarche bottom-up, la possibilité de financer des petits projets (problématique des planchers) et l'innovation.



L'enquête réalisée souligne également le manque de visibilité des territoires sur trois aspects fondamentaux de la mise en œuvre du programme LEADER :

- La nouvelle organisation de l'autorité de gestion (service identifié comme référent pour LEADER, nombre d'agents, répartition des tâches) ;
- Le futur logiciel de gestion ;
- Le futur réseau rural régional.

Ce manque de visibilité concernant l'instruction et l'accompagnement sont une source de préoccupation majeure pour les territoires étant donné les difficultés au démarrage de la programmation 2014-2020 et la durée de programmation raccourcie de la programmation 2023-2027.

Pistes de réflexions

Clarifier de manière anticipée et concertée le circuit de gestion

Un circuit de gestion efficient est la principale condition à la bonne mise en œuvre du prochain programme. Il apparaît indispensable de clarifier le rôle et la place des GAL dans la future programmation. 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. (*Cf rapport de la Cour des comptes européennes.*) En complémentarité, il apparaît indispensable de renforcer les travaux de concertation, notamment sur la mise en œuvre opérationnel sur la programmation 2023-2027 dans chaque région pour une meilleure efficience du programme.

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.

Il nous paraît opportun d'étudier la création d'un fonds dédié qui permettrait de cofinancer les projets soutenus par LEADER avec un schéma d'instruction identique. La création de cette enveloppe dédiée simplifierait les co-financements publics pour les porteurs de projets 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.

Améliorer le dialogue entre les Autorités de Gestion et les GAL

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 !

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 actuelle 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 car il va falloir innover, expérimenter, mettre en œuvre des partenariats entre le secteur public et les acteurs privés. C'est pourquoi, il apparaît indispensable de préserver les fondamentaux de LEADER. Exemple : ne pas fixer de plancher pour la prochaine programmation et faire confiance aux territoires pour gérer leurs enveloppes en fonction des réalités de terrain.

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 apparaît indispensable de mettre en œuvre des mesures de simplification comme prévu par les règlements. Les Options de Coûts Simplifiés (OCS), par exemple, permettraient d'alléger certains dossiers en réduisant le volume de pièces justificatives et de sécuriser les dossiers en remplaçant une partie des dépenses les plus complexes à justifier par un volume de dépenses sans justificatif mais réel et directement liés aux projets.

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

Dématérialiser les dossiers

Au-delà des blocages liés à la complexité administrative des procédures, la dématérialisation imparfaite des procédures administratives 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 géré 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.

Mettre en place une ligne d'avance de fonds

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

Préserver les financements de LEADER

Afin de pouvoir préserver la plus-value du programme LEADER, il apparaît indispensable que le programme LEADER ne devienne pas qu'un simple financement additionnel aux politiques régionales, mais demeure bien un programme de développement rural avec des fondamentaux

qui lui sont propres : mise en réseau des acteurs locaux, démarche ascendante, capitalisation et diffusion des bonnes pratiques, coopération. Son utilisation en remplacement de crédits régionaux ou nationaux ou pour des actions relevant du développement agricole et non du développement rural sont deux écueils à éviter. (*Cf rapport de la Cour des comptes européennes*)

Simplifier les logiciels d'instruction

La complexité d'OSIRIS a ralenti fortement la procédure et renchérit les coûts de gestion. Alors que l'instrumentation a été confiée aux Conseil régionaux pour cette programmation, il apparaît nécessaire de stabiliser les outils pour simplifier la gestion des logiciels et d'associer les GAL dans la phase de création, sous peine d'avoir les mêmes déconvenues que lors des programmations précédentes. Ceci permettrait, en outre, d'avoir une visibilité nationale quant au déploiement de ces logiciels aux configurations régionales.

Proposer un accompagnement des territoires LEADER

Les réseaux ruraux régionaux sont chargés de mutualiser les activités adaptées aux besoins des territoires, d'assurer l'articulation et la coordination des initiatives locales ainsi que la diffusion des réalisations. Ils contribuent aux réflexions, échanges et débats sur les territoires ruraux et les politiques utiles à leur développement. Afin d'accompagner au mieux les territoires ruraux engagés dans la démarche LEADER, il apparaît nécessaire de préserver au sein des futurs Réseaux PAC Régionaux un axe spécifique sur le développement rural fort doté de moyens humains et financiers.



31 065 € : Montant moyen LEADER par dossier



30 000 dossiers ouverts dans le cadre du programme LEADER



88 projets financés en moyenne par Groupe d'Actions Locales

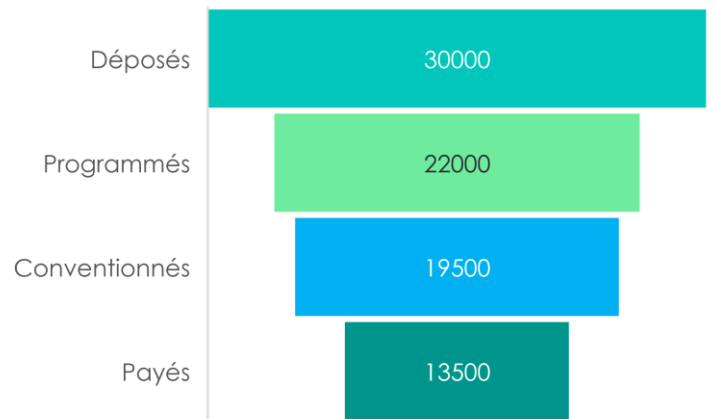


+28 % : Moyenne de l'enveloppe complémentaire pour la période de transition



2% des Groupes d'Action Locale ne souhaitent pas candidater pour la prochaine programmation

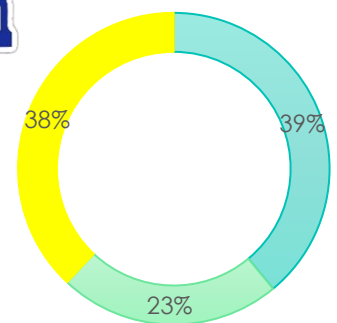
Etat d'avancement des dossiers



Evolution des délais d'instruction



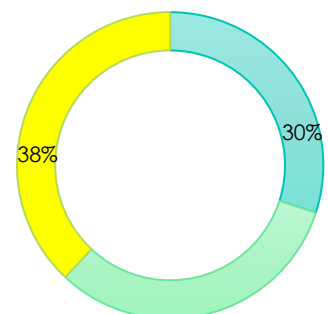
Demande de financement



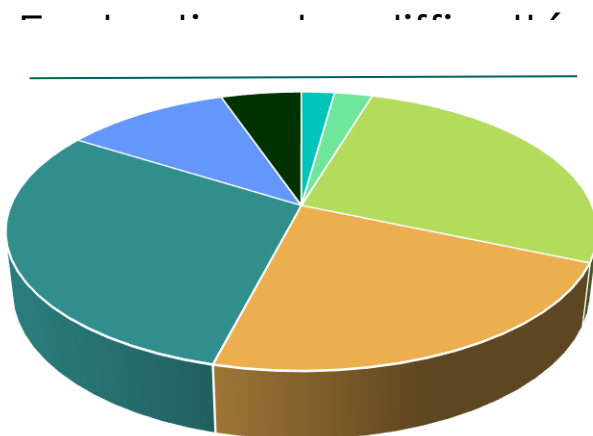
■ Plus rapide ■ Plus long ■ Identique



Demande de paiement



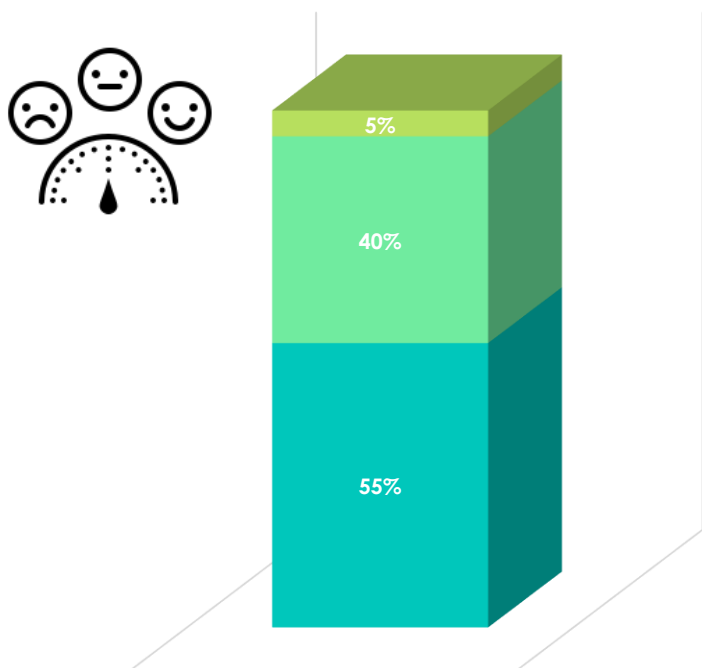
■ Plus rapide ■ Plus long ■ Identique



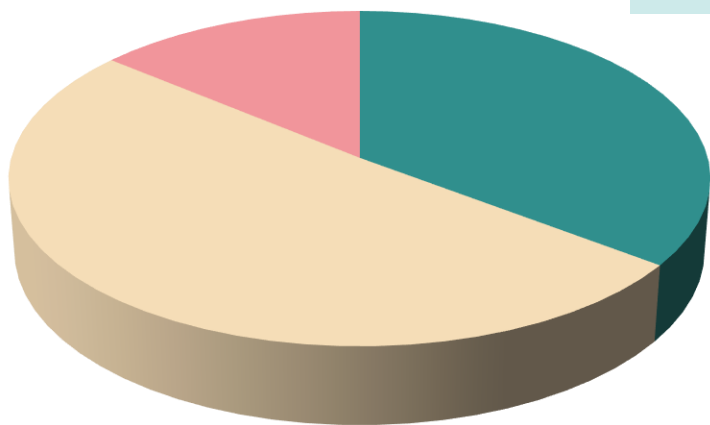
- Ecriture de la fiche projet et intégration dans vos fiches actions
- Rédaction du dossier de demande
- Récupération des pièces administratives de la demande de financement
- Recherche et récupération des pièces administratives liées au cofinancement
- Vérification des pièces administratives (conformité marché public, argumentaire règle d'état, etc.)
- Echanges avec le service instructeur lors de l'instruction réglementaire du dossier
- Entrer les données dans OSIRIS

Evaluation de l'information

■ Satisfaisant ■ Correct ■ Insatisfaisant



Respect des fondamentaux



■ Conforme ■ Mitigé ■ Pas du tout conforme

450-500 : Estimation en millions d'Euros du budget FEADER alloué à LEADER en 2023-2027



260-280 : Estimation du nombre de GAL 2023-2027



61 % des Groupes d'Actions Locales sont inquiets de la non prise en compte des fondamentaux LEADER



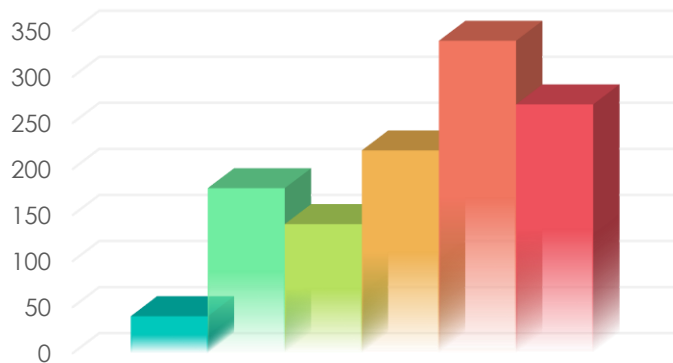
59 % des Groupes d'Actions Locales estiment avoir été concerté pour préparer la future programmation



7/10 Groupes d'Action Locale n'ont pas d'information sur le circuit de gestion et le logiciel d'instruction



Evolution du nombre de GAL



■ 1991-1995 ■ 1995-2000 ■ 2000-2006
■ 2007-2013 ■ 2014-2020 ■ 2023-2027