

Le devenir du programme européen LEADER 2014-2020

Gwénael DORE

Directeur de Projets, INDL (Institut National du Développement Local)
Chercheur associé, Equipe Proximités, UMR SAD-APT, AgroParisTech

gwenael.dore@yahoo.fr

Tél. : 06 07 95 86 43

Résumé

Le programme européen LEADER, lancé en 1991 en faveur du développement des territoires ruraux, est reconduit pour la période 2014-2020 de programmation des Fonds européens. Après un bilan des précédents programmes LEADER, nous examinons comment il est prolongé dans la nouvelle génération de programmes 2014-2020. Si la place du développement local est affirmée, des incertitudes pèsent au niveau de la mise en œuvre par les conseils régionaux, désormais gestionnaires de la plupart des fonds européens. La cohérence avec les politiques régionales va se renforcer mais un risque de banalisation existe.

Mots clés : Développement rural, programmes européens, innovation

Codes JEL : R 38, R 58

I – Historique de LEADER

LEADER (Liaison entre Actions de Développement de l'Economie Rurale) a été lancé en 1991 (communication de la Commission européenne, JOCE du 19 mars 1991), sous forme d'un programme d'initiative communautaire (PIC), dans une optique d'accompagnement de la réforme de la PAC (limitation des aides agricoles) et de diversification des zones rurales, tout en étant non dénué d'un souci de faire adhérer les populations rurales à la construction européenne. Elaboré sur une base territoriale et dans un cadre de partenariat public-privé constitué en GAL (Groupe d'Action Locale), LEADER est conçu comme appui à des stratégies multisectorielles et intégrées. Aujourd'hui, l'approche LEADER est souvent présentée au travers de sept principes formalisés par l'Observatoire européen LEADER (1999) à la fin des années 1990, à savoir une stratégie locale de développement au niveau d'un territoire (généralement de taille infra-départemental), une démarche ascendante (ou "bottom-up") et participative, un partenariat local public-privé de décision, formalisé au sein d'un Groupe d'Action Locale (GAL) dans lequel les acteurs privés ont une place au moins égale à 50%, l'innovation entendue au sens large (nouveau produit, nouveau processus, nouvelle organisation, nouveau marché...) et relative (le cas échéant, par transfert et adaptation d'innovations développées ailleurs), une approche intégrée et multisectorielle, une mise en réseau (échanges de bonnes pratiques, transfert...), la coopération avec d'autres territoires, en particulier dans un autre Etat membre.

Cinq générations de programme se sont succédé depuis 1991 :

- LEADER I, mené sur 1991-1994, a initié la démarche sur un petit nombre de territoires (40 GAL en France) et selon les principales caractéristiques suivantes : logique intégrée de développement des territoires ruraux, rôle important de la Commission Européenne dans la

sélection directe des GAL (après échanges avec la DATAR), subvention globale mobilisant les différents Fonds européens (FEOGA-O, FEDER, FSE) et permettant une flexibilité dans la gestion des mesures.

- LEADER II (1995-2000) a généralisé l'approche selon une forte extension territoriale (179 GAL en France sélectionnés à l'échelle régionale), mais aussi une dilution au détriment de l'approche intégrée malgré une affirmation de l'exigence d'innovation : la sélection et la gestion en France sous l'égide des préfetures de région (SGAR) a conduit souvent à privilégier le financement de projets sectoriels, même si l'attrait de LEADER a été d'apporter une ingénierie aux territoires de projet encouragés par la politique de Pays de la Loi "Pasqua" (loi d'aménagement et de développement du territoire de 1995). LEADER II a continué à mobiliser les différents Fonds européens mais avec un retour aux circuits financiers habituels de l'Etat français et une logique de financement par opérations.
- LEADER + (2000-2006) a visé un approfondissement de la méthode à travers d'un axe stratégique majeur ("thème fédérateur") et d'une exigence affichée d'innovation. Il a été engagé à partir d'un retour à un pilotage national en France sous l'égide de la DATAR, notamment dans la sélection des GAL à la suite d'un appel à projets (140 GAL en France, sélectionnés au niveau national). Le programme a été conçu dans un souci de complémentarité avec la politique de territoires de projets soutenue par la Loi "Voynet" (loi d'aménagement et de développement durable du territoire de 1999) et le volet territorial des CPER (Contrats de Plan Etat-Région). Désormais le financement européen relevait du seul FEOGA, même si le Règlement de celui-ci permettait une éligibilité élargie de mesures dans ce cadre. En France, la subvention globale communautaire est rétablie et versée via le CNASEA (Centre National d'Aménagement des Structures et des Exploitations Agricoles).
- Depuis 2007, LEADER est financé au sein du FEADER (Fonds européen et agricole de développement rural), constitué à partir de redéploiement de crédits de la PAC en faveur d'un "2^{ème} pilier" (Bureau, 2007). Le programme est géré au niveau régional sous l'égide de la DRAF (Direction Régionale Agriculture et Forêt) avec un partenariat plus ou moins fort avec les conseils régionaux ; le pilotage national est assuré par le ministère de l'agriculture qui peine à sortir d'une logique sectorielle et agricole. Avec 223 GAL au niveau français et plus de 2 200 GAL au niveau européen, le nombre de GAL a plus que doubler par rapport au programme LEADER+, et la moitié des territoires mettent en oeuvre une approche LEADER pour la première fois (Commission européenne, COM(2011) 450 final).
- Pour la période 2014-2020, LEADER est reconduit au sein du FEADER avec la possibilité d'être repris comme modèle dans les autres Fonds ("Développement Local mené par les Acteurs Locaux), mais cette possibilité ne sera pas appliquée par les conseils régionaux désormais autorités de gestion des Fonds européens.

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

Tableau 1 - LEADER : cinq générations de programmes

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

¹ Source : http://enrd.ec.europa.eu/LEADER/local-action-groups/fr/local-action-groups_home_fr.cfm

² Source : http://enrd.ec.europa.eu/rural-development-policy/programme-implementation/monitoring/financial-and-physical-indicators/fr/financial-and-physical-indicators_home.cfm

II - LES PROGRAMMES 2014-2020

A) L'architecture des nouveaux programmes

Le cadre de la politique de cohésion et de développement rural pour l'après 2013 a été fixé par le Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement Européen et du Conseil comportant à la fois des dispositions communes (ci-après dénommé par nous : "Règlement commun") au FEDER, au FSE, au Fonds de cohésion, au FEADER et au FEAMP (Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche) relevant du Cadre stratégique commun (CSC), et des dispositions générales applicables au FEDER, au FSE et au Fonds de cohésion. L'ensemble s'organise autour du document "Europe 2020" (mars 2010) qui se veut une stratégie en faveur d'une "croissance intelligente, durable et inclusive" pour l'Union européenne. Un accord de partenariat a été signé entre l'Etat-membre et la Commission européenne et des programmes opérationnels sont prévus en majorité au niveau des Régions.

B) Le développement local dans les nouveaux Règlements

La méthode LEADER du FEADER (et reprise par le FEAMP qui remplace le FEP-Fonds européen de la Pêche) a été élargie par l'Union européenne sous le nom de DLAL (développement local mené par les acteurs locaux) au FEDER et FSE pour les Etats membres qui le souhaitent. Trois articles du Règlement commun portent sur le développement local (notions de "développement local mené par les acteurs locaux" (DLAL), la "stratégie de développement local" (SLD) et le "groupe d'action locale" (GAL). Selon le Règlement commun, le développement local mené par les acteurs locaux est "dénommé développement local LEADER dans le contexte du FEADER", et cette notion est reprise par le règlement du FSE alors que le Règlement du FEDER mentionne les "initiatives de développement local". La "stratégie locale de développement" est définie comme "un ensemble cohérent d'opérations qui vise à répondre à des objectifs et à des besoins locaux" tout en contribuant selon le Règlement commun à la "stratégie de l'Union pour une croissance intelligente, durable et inclusive", et selon le Règlement FEADER "aux priorités de l'Union pour le développement rural", au niveau approprié et dans le cadre d'un partenariat. L'approche territoriale intégrée 2014-2020 comprend désormais le DLAL (Développement Local par les Acteurs Locaux) ainsi que les ITI (Investissements Intégrés Territoriaux).

1 - Le DLAL (Développement local mené par les acteurs locaux) et LEADER

Les bases du DLAL sont des zones infrarégionales spécifiques (entre 10 000 et 150 000 habitants, avec des dérogations possibles), des GAL composés de représentants des intérêts socioéconomiques locaux publics et privés, "dans lesquels, à l'échelon décisionnel, ni les autorités publiques, au sens des règles nationales, ni un groupement d'intérêt ne représentent plus de 49 % des droits de vote", des stratégies intégrées et multisectorielles de développement local conçues à la lumière du potentiel et des besoins locaux, et comportant des aspects innovants dans le contexte local, ainsi que le réseautage et, s'il y a lieu, la coopération.

Les stratégies de DLAL sont élaborées et appliquées par les Groupes d'action locale (GAL), définis par l'Article 34 du Règlement commun. Les GAL doivent en particulier "élaborer une procédure de sélection transparente et non discriminatoire et des critères objectifs de sélection des opérations", et "assurer, lors de la sélection des opérations, la cohérence entre celles-ci et la stratégie de DLAL en classant les opérations en fonction de leur contribution à la réalisation des objectifs et valeurs cibles de ladite stratégie". Cette rédaction de l'article 34 rappelle un certain nombre de principes de LEADER qui sont désormais inscrits dans le Règlement et vise à éviter le retour à une simple pratique de guichet en préconisant une inscription stratégique des différentes opérations. Elle tient compte de remarques du rapport de la Cour des comptes européenne sur LEADER, appelant à

définir et à mettre en œuvre des "critères cohérents et pertinents" de sélection des projets (Recommandation 1b du rapport de la Cour des Comptes) et permettant de s'assurer que les projets financés s'inscrivent dans des stratégies locales novatrices et "fondées sur l'interaction entre les acteurs et entre les projets des différents secteurs de l'économie locale" (Rapport de la Cour des Comptes Européenne, points 34-36), afin d'éviter en particulier les effets d'aubaine (Recommandation 1a de la Cour des Comptes) et de déplacement.

Le DLAL est en principe possible dans les différents Fonds, mais cette option a été limitée en France par les Régions au FEADER, sous la forme LEADER en mono-fonds, voire élargie au FEAMP (exemple de la Bretagne ou de Poitou Charentes). Toutefois, la plupart des appels à projets des Régions notent qu'un GAL pourra faire émerger des projets s'inscrivant dans sa stratégie et susceptibles de mobiliser des fonds FEDER, FSE et FEAMP. Seul l'appel à projets de la Région Languedoc Roussillon indique que pour les GAL LEADER "qui présenteraient leur candidature au titre de l'appel à projet du FEAMP et du volet territorial du FEDER, la stratégie locale de développement présentée devra intégrer une approche plurifonds". Au titre du FEADER, le financement de la mesure LEADER comporte 4 sous-mesures : soutien préparatoire, mise en œuvre d'opérations dans le cadre de la SLD (Stratégie Locale de Développement), préparation et mise en œuvre d'activités de coopération du GAL, fonctionnement et animation du GAL (plafond de 25 % des dépenses publiques totales).

2 - Les ITI (Investissements Territoriaux Intégrés)

Parallèlement, les Règlements prévoient des ITI (Investissements territoriaux intégrés). Conçus initialement pour des projets urbains dans le Règlement du FEDER et du FSE, ils ont été étendus au cours de l'examen des Règlements par le Parlement européen au FEADER et au FEAMP. Cette approche territoriale intégrée se distingue essentiellement du DLAL par le fait qu'elle ne nécessite pas de groupe local formulant une stratégie et assurant une animation de la démarche (cf. Tableau 2).

Tableau 2 - DLAL et ITI

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

		de délégation obligatoire
Financement	Crédits sanctuarisés	Crédits fléchés

Différentes possibilités d'articulation ITI/DLAL existent : " Les États membres peuvent encourager l'inclusion du DLAL en tant que composante dans les stratégies urbaines et l'ITI " (Commission européenne, 2013, DLAL, Directives communes DG). Ces possibilités pourraient se traduire par un ITI global regroupant sur son périmètre plusieurs DLAL, un DLAL avec sur son territoire un ITI, un ITI et un DLAL sur un même périmètre pour permettre deux modes de gouvernance. Mais il n'est pas prévu de DLAL urbain (c'est-à-dire au titre du FEDER et du FSE) en France, et l'articulation DLAL et l'ITI est seulement prévu en Bretagne au niveau des Pays (usages numériques, réhabilitation énergétique de l'habitat, énergies renouvelables, mobilités) et possible en Limousin au niveau des 2 Parcs Naturels Régionaux.

C) La mise en œuvre régionale

1 - La gestion par les Régions

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

Tableau 3 - Gestion nationale ou régionale des programmes

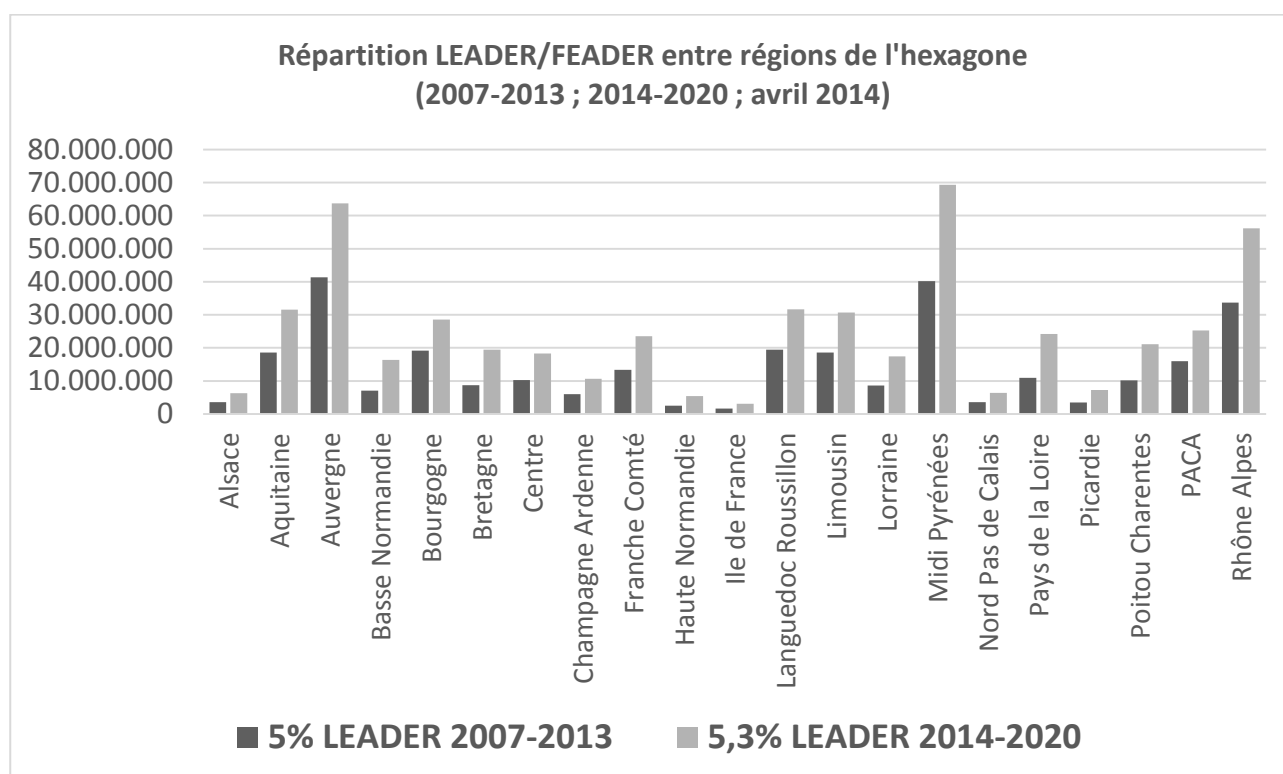
Fonds	Etat	Régions
FEDER		X
FEADER	Encadrement national mesures agricoles	X
FEAMP	Gestion des mesures d'ampleur nationale Encadrement national	Délégation de gestion de mesures aux Régions littorales
FSE	X (65% enveloppe nationale, dont la moitié déléguée aux conseils généraux)	35% enveloppe nationale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

Ceci devrait faciliter une meilleure mobilisation des cofinancements et des contreparties : sur la période 2007-2013, en contrepartie du FEADER, étaient "apportés dans la maquette financière, par les collectivités, 246M€ (66% du financement public national) sur l'axe 3 et 221M€ (88% du financement public national) sur l'axe 4" (Rapport Balny, 2010). Ceci devrait favoriser une plus grande intégration régionale et l'articulation avec leur politique de contractualisation territoriale (Doré, 2014). La décentralisation de la gestion aux Régions devrait donc faciliter une complémentarité avec les dispositifs régionaux de soutien aux territoires (contrats de territoires), mais peut entraîner un problème de cohérence au niveau national et le risque d'une approche descendante (contraire à la démarche LEADER) imposée par les conseils régionaux, ce qui devrait toutefois être limité par les thématiques très larges proposées (cf. infra).

2 - Les dotations financières

Le FEADER pour la France dispose de 9,9 milliards d'euros sur sept ans (euros courants), soit une progression d'un milliard par rapport à la période précédente. Le programme LEADER passe de 297 (2007-2013) à 567 millions € (2014-2020) pour l'Hexagone, ce qui aboutit pour les régions métropolitaines à un budget LEADER multiplié entre 1,5 et 2. La dotation envisagée par GAL est généralement prévue entre 1 et 2 millions € (et parfois au-delà pour les Régions les mieux dotées : plus de 2 millions € en Midi Pyrénées, plus de 4 millions en Auvergne), ce qui correspond aux 3 millions € de fonds publics, recommandés par la Commission européenne (Guidance for local actors, 2014, p. 35), mais avec toutefois des montants minimum inférieurs dans certaines Régions (Basse Normandie et Champagne Ardenne : 800 000€).

Figure 1 – Les dotations financières par Région



Le projet d'Accord de Partenariat prévoyait qu'"afin d'encourager les dynamiques portées par les acteurs locaux, une augmentation substantielle de la part consacrée par chacun des Fonds³ aux démarches de développement local sera recherchée", mais les Régions gestionnaires ne sont pas allées au-delà de l'obligation de 5,3 % pour LEADER.

Par ailleurs, 10 Régions métropolitaines (+ Mayotte) mentionnent des ITI sur des territoires urbains (agglomérations ou quartiers) ; seule une (la Bretagne) prévoit des ITI sur les 21 Pays croisés avec des GAL LEADER financés par le FEADER et parfois le FEAMP et une autre (le Limousin) mentionne des ITI possibles sur des PNR (Parcs Naturels Régionaux).

3 – Les priorités thématiques LEADER 2014-2020

LEADER est mis en œuvre par les Régions au travers d'un appel à projets ou d'un " appel à manifestation d'intérêt ", lancé pour la plupart en 2014 avec une sélection prévue des projets pour

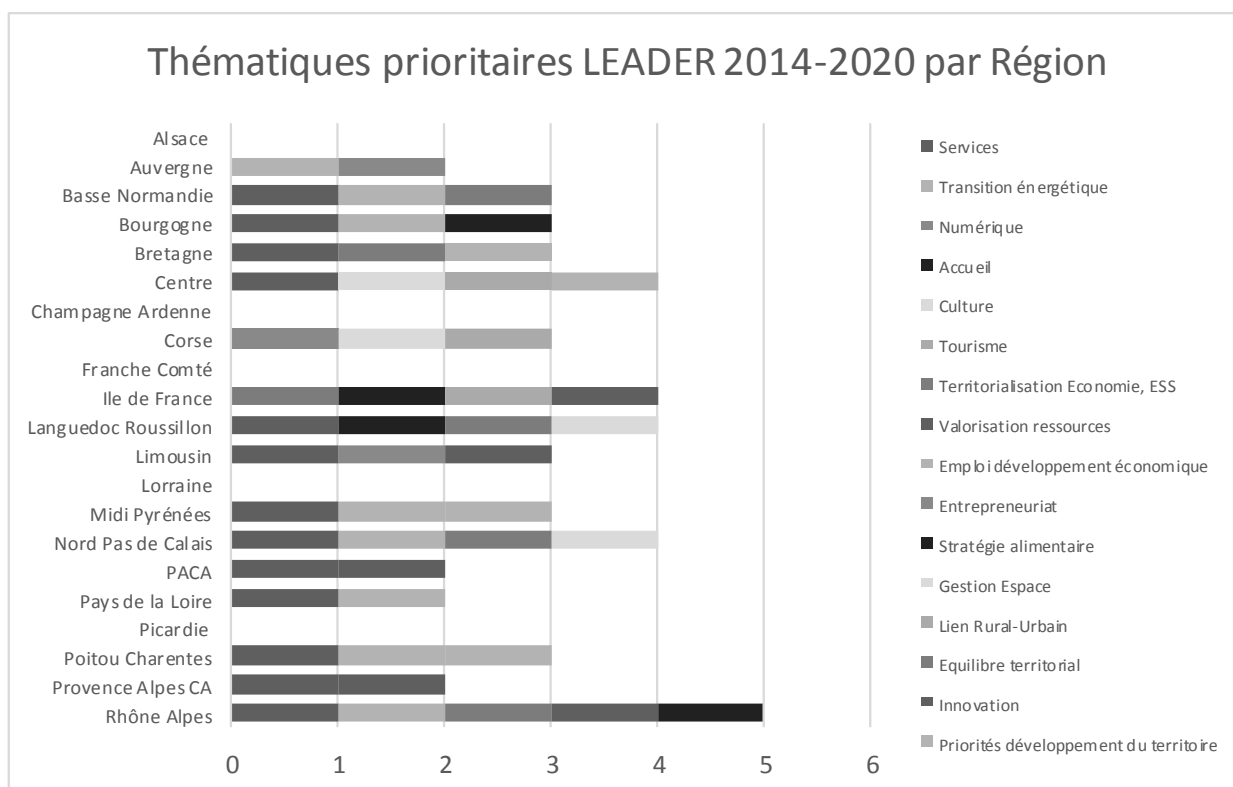
³ Réduit au seul FEADER dans la version adoptée de l'Accord de partenariat (2014), pp. 305-306

2015. Ces appels à projets reflètent un grand mimétisme dans les thèmes proposés et l'approche des territoires.

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

Mais contrairement à la période 2007-2013 où le choix de la priorité ciblée était très libre (à l'initiative du territoire), cette fois, elle est dans la plupart des Régions⁴ à choisir dans un menu de 2 à 4 thématiques (voire de 5 en Rhône Alpes), en dehors de Franche Comté qui préconise deux priorités (au choix des territoires), de l'Alsace, de Champagne Ardenne, de la Lorraine et de la Picardie qui n'énumèrent pas de priorité précise. Certaines Régions (exemple : Région Centre) prévoient que les actions proposées dans le programme LEADER ne pourront correspondre à une mesure ouverte dans le Programme de Développement Rural hors LEADER.

Figure 2 - Thématiques prioritaires 2014-2020



Les services (y compris sous différentes dénominations : vivre ensemble, vitalité sociale, renouvellement de la population...) sont la priorité la plus citée (14 fois sur 16 Régions proposant une ou plusieurs priorités ciblées), suivie de la transition énergétique (9 fois, dont obligatoire pour

⁴ Sur l'ensemble des régions métropolitaines étudiées, à l'exception de la Haute Normandie (appel à projets non publié en février 2015)

un minimum de 25% de l'enveloppe en Poitou Charentes). A noter le cas de la Bretagne qui à côté de deux priorités au choix, évoque également les priorités de développement du territoire. Le Limousin mentionne deux thématiques obligatoires : le numérique (montée en débit, pour laquelle le Programme de Développement Rural prévoit de réserver 10 M € sur 26,1 M €) et la culture, les sports, le patrimoine et le tourisme (deux domaines d'investissement prioritaires de la Région). Parmi les thèmes émergents apparaissent la territorialisation de l'économie : économie circulaire, de proximité, sociale et solidaire... (Aquitaine, Nord Pas de Calais, Rhône Alpes) et la stratégie alimentaire du territoire (Rhône Alpes).

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

Selon le Règlement européen du FEADER, LEADER doit être mis en place sur des territoires comprenant entre 10 000 et 150 000 habitants, mais le seuil plancher peut être porté à un niveau supérieur (45 000 habitants en Midi Pyrénées), cependant que des Régions ont demandé une dérogation pour porter le plafond à 220 000 habitants (Rhône-Alpes), voire 300 000 habitants (Ile de France).

a. Le choix des "territoires organisés"

La DATAR avait proposé en 2006/2007 de retenir la déclinaison "Pays" aux côtés des PNR (parcs naturels régionaux). Pour la période 2014-2020, la tendance des Régions est de choisir des territoires de contractualisation de nombreux conseils régionaux, facilitant ainsi la mobilisation de contreparties et disposant d'une ingénierie de conception. LEADER est systématiquement ciblé – dans les appels à manifestation d'intérêt - sur les territoires organisés : PNR (Parcs Naturels Régionaux), Pays regroupant plusieurs communautés de communes ou PETR (Pôles d'Equilibre Territorial et Rural, instaurés par la loi MAPTAM de janvier 2014 appelés à succéder dans de nombreux cas aux Pays), voire petites Communautés d'Agglomération (cas de Poitou Charentes). Certaines Régions affirment le souhait de couvrir l'ensemble des territoires organisés par le programme LEADER (par exemple, le Limousin, à l'exception de l'agglomération de Limoges).

D'une enquête menée sur la contractualisation territoriale des Régions (Doré, 2015), il ressort que l'articulation prévue avec les Fonds européens 2014-2020 se fait essentiellement via LEADER et que certaines Régions expriment la volonté d'un adossement fort avec les contrats de territoires (exemple : Bourgogne), cependant que d'autres indiquent rechercher systématiquement des cofinancements européens pour leurs contrats de territoires (exemple : Auvergne) ou la cohérence du programme FEADER avec les priorités régionales (exemple : Champagne Ardenne).

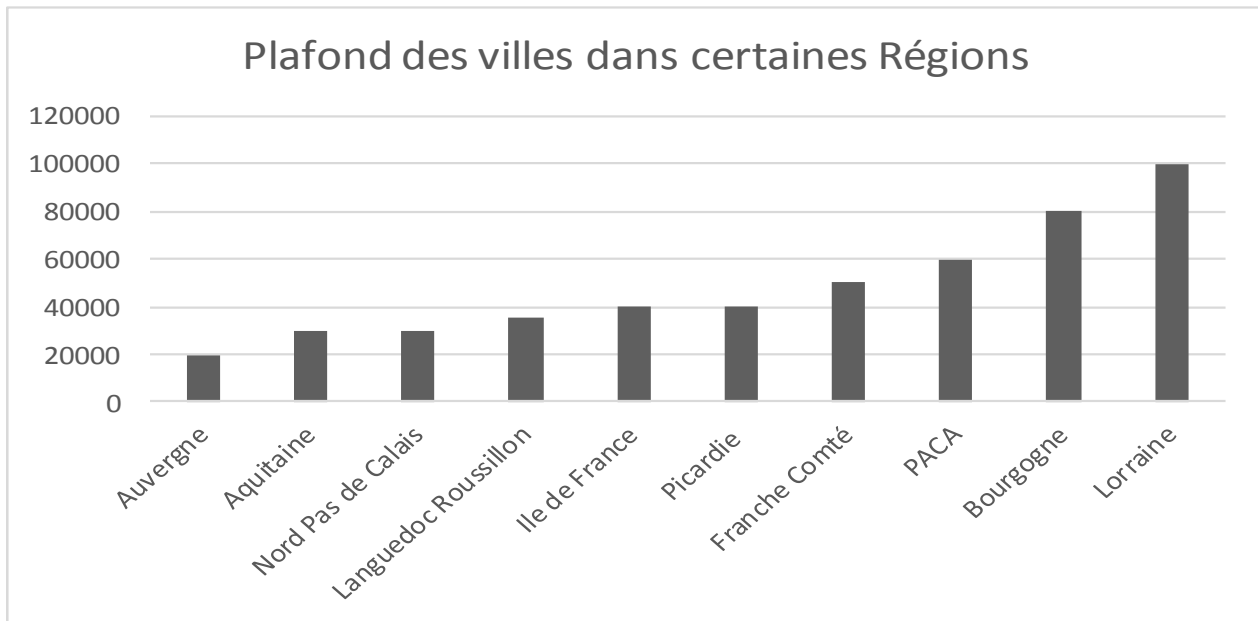
Ainsi LEADER continuerait son œuvre de duplication, d'élargissement, d'articulation ou d'enrichissement des politiques rurales (Champetier, 2003, p. 65), à l'instar des programmes espagnol PRODER ou finlandais POMO qui ont généralisé LEADER. L'articulation avec les politiques régionales, la superposition des périmètres d'intervention et le recoupement de réseaux d'acteurs impliqués dans plusieurs dispositifs présentent une plus grande facilité de cofinancer des projets (Chevalier, Dedeire, 2014). Mais un risque de banalisation – au profit de la mise en place descendante des politiques régionales – existe.

b. La place des villes

Dans de nombreuses régions, la place des villes petites et moyennes est prise en compte comme pôle de centralité de services et au titre du lien rural-urbain. La taille maximale de ces villes moyennes peut varier : investissement dans les communes de plus de 10 000 habitants non éligibles à l'exception d'opérations au profit du rural en Rhône Alpes, 30 000 en Aquitaine et en Nord Pas de Calais, 35 000 en Languedoc Roussillon, 40 000 en Ile de France, Picardie, 50 000 en Franche

Comté, 60 000 en PACA, 80 000 en Bourgogne, 100 000 en Lorraine. Cependant que d'autres Régions excluent les villes les plus importantes (grands pôles urbains de Mulhouse et de Strasbourg en Alsace, Caen et Cherbourg en Basse Normandie, agglomération de Limoges en Limousin, communautés d'agglomération chefs de lieux de départements en Poitou Charentes), ou l'ensemble des communautés d'agglomération ou urbaines (Corse, Midi Pyrénées, Pays de la Loire) ou encore les communes appartenant aux 7 pôles urbains de plus de 25 000 emplois (Bretagne). D'autres Régions (Doré, 2015) évoquent l'axe urbain du FEDER (Auvergne, Franche Comté), pour renforcer les pôles de centralité (Rhône Alpes).

Figure 3 – Taille maximum des villes éligibles à LEADER dans certaines Régions



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

Conclusion

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

Les Régions – en tant qu'Autorités de Gestion - sont désormais en première ligne pour mettre en œuvre ce programme : les premières observations – à partir de l'examen des cahiers des charges de l'appel à projets LEADER – tendent à faire penser qu'elles sont fortement tentées de renforcer à partir des fonds européens leur propre politique territoriale (soutien à leurs territoires de contrats, thématiques prioritaires du conseil régional...). Les avantages du dispositif sont une simplification du nombre d'interlocuteurs : un interlocuteur régional désormais unique pour la gestion des Fonds européens et des contrats de territoires, parallèlement à une interface locale (le "territoire organisé")

pour les acteurs locaux. Il restera à examiner comment les principes du développement ascendant, participatif et innovant pourront perdurer. Il s'agit en effet d'éviter que LEADER ne devienne une "simple politique territorialisée, c'est-à-dire une forme de régulation territoriale par les Etats [ou les Régions, NDLR] qui la mettent en œuvre" (Chevalier, Dedeire, 2014).

Bibliographie

- Champetier Y., 2003, "L'Europe et le développement rural", *Projet*, n° 274
- Commission européenne, Règlement d'application 1974/2006 du 15/12/06 du Règlement 1698/2005
- Chevalier P., Dedeire M., 2014, "Application du programme Leader selon les principes de base du développement local", *Economie rurale*, n°342, juillet-août
- Commission européenne, 2014, *Guidance CLLD local actors & Guidance for Member States and Programme Authorities* :
http://ec.europa.eu/regional_policy/information/guidelines/index_en.cfm#4
- Commission européenne, 2013, *DLAL Directives communes DG, DLAL Note Commission européenne*
- Commission européenne et Conseil, 2013, *Règlements européens 2014-2020*
- Cour des Comptes Européenne, 2010, *Mise en œuvre de l'approche LEADER pour le développement rural*
- DATAR, 2014, *Accord de partenariat*
- Doré G., 2015, *La contractualisation territoriale des Régions avec les Pays. Un état des lieux réalisé par l'INDL, l'ANPP et l'ARF*, décembre 2014, <http://www.indl.fr/fr/detail-actualite/article/la-contractualisation-ter.html#.VND3Di47yug>
- Doré G., 2014, "La contractualisation territoriale des régions françaises", *RERU (Revue d'Economie Régionale et Urbaine)*, juin, 2014/1
- Doré G., 2011, " Le programme européen a 20 ans : Bilan et perspectives à partir du cas français ", *5èmes Journées en Sciences sociales INRA-SFER-CIRAD*, Dijon, 8-9 décembre
- Doré G., 2004, "Europe/LEADER. Bilan et Perspectives", *Revue Territoires*, n°453, décembre
- EPICES & ADE, en coll. avec TERCIA Consultants, POLLEN Conseil et AScA, 2011, *Evaluation à mi-parcours du programme de développement rural hexagonal (PDRH)*, MAAPRAT, avril
- MAP (Ministère de l'agriculture et de la pêche), 2007, Circulaire du 30 avril 2007, "Cadre méthodologique pour élaborer l'appel à projets régional en vue de la sélection des GAL"
- Observatoire européen LEADER, 1999, *Evaluer la valeur ajoutée de l'approche LEADER*, cahier n°4