

Les Territoires de Projet & La Programmation Leader 2014-2020

Les Territoires de projet et la démarche LEADER partagent une vision commune de l'approche du développement local au sein des territoires ruraux : la mobilisation de l'ensemble des acteurs d'un territoire doit permettre de le mettre en valeur et de le développer de manière innovante, adaptée et durable.

Pour la programmation 2014-2020, 340 territoires ruraux, organisés en Groupes d'Action Locaux (GAL), se sont engagés dans le programme LEADER. 70%¹ des GAL sont portés à l'échelle Pays pour la programmation 2014-2020.

La cinquième génération du programme LEADER touche à sa fin et les enseignements sont nombreux. Celle-ci a été fortement malmenée et les équipes techniques ont dû s'adapter sans cesse pour remplir leur mission : accompagner des porteurs de projet à développer des actions sur leur territoire en leur permettant d'avoir accès aux subventions européennes.

La présente enquête a été menée du 21 Septembre au 28 Octobre 2020 auprès de l'ensemble des adhérents de l'ANPP. Un peu plus de 40% y ont répondu, dont 98 Territoires de projet porteurs d'un GAL. L'objectif de cette enquête était de recueillir des retours d'expériences, de réunir les visions et de mettre en lumière des suggestions d'amélioration pour la prochaine programmation.

LEADER, en bref !

Le programme LEADER (Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale) est né en 1991. Depuis, plusieurs programmations se sont succédées et le programme a gagné en importance dans les territoires ruraux français. LEADER est aujourd'hui, et depuis 2007, intégré au second pilier de la Politique Agricole Commune (PAC), réservé au développement local.

La programmation LEADER 2014-2020 est dotée d'une enveloppe de 687 millions d'euros provenant du Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER).

Et en pratique ?

Un Groupe d'Action Local définit une Stratégie Locale de Développement (SLD), de laquelle découle des fiches actions. Un projet doit s'inscrire dans ces fiches actions et ainsi respecter la SLD pour bénéficier d'un accompagnement par le GAL, dont le rôle est d'aider au montage du projet et d'accompagner la demande de subvention LEADER.

Concernant la gouvernance d'un GAL, elle est mise en place à travers un Comité Unique de Programmation (CUP), chargé de sélectionner les projets.

¹ Panorama des Pôles territoriaux et des Pays 2019, ANPP

I – Le savoir-faire des Territoires de projet au service de LEADER

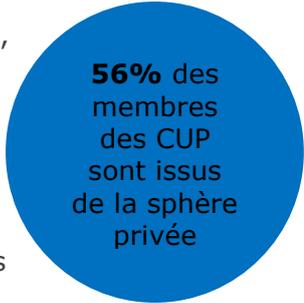
A – Une gouvernance ascendante accompagnée par les Territoires de projet

La gouvernance locale peut se définir en opposition à l'organisation des politiques publiques "classiques" et correspond à un modèle du développement local dit "ascendant". C'est à l'échelle locale que les politiques en matière d'aménagement et de développement doivent être impulsées.

Les GAL sont des groupes d'acteurs au sein desquels la gouvernance locale pour le pilotage du programme prend forme. Pour être représentatif des acteurs socio-économiques du territoire, ils proviennent à la fois de la sphère publique (les élus locaux) mais aussi de la sphère privée (société civile dans son ensemble, associations locales, chambres consulaires...) et forment le Comité Unique de Programmation (CUP). Ce dernier doit être constitué d'au minimum 50% d'acteurs provenant de la sphère privée.

Ce principe permet une réelle appropriation de la démarche LEADER par les acteurs issus de la sphère privée, qui sont habituellement plus éloignés de la prise de décision. Ainsi, l'ensemble des acteurs du territoire peut réellement prendre part au développement de la stratégie locale. Dans certains territoires, les membres du CUP sont de véritables ambassadeurs du programme LEADER et ont pour rôle de présenter, de conseiller et d'orienter les (futurs) porteurs de projet vers l'équipe technique du GAL.

Les Territoires de projet sondés, lors de la composition de leur CUP, sont allés au-delà, car en moyenne, les CUP des Territoires de projet porteurs d'un GAL sont composés de **22 membres titulaires**, dont **12 issus de la sphère privée**.



56% des membres des CUP sont issus de la sphère privée

Si les représentants de la sphère publique sont majoritairement des présidents, vice-présidents, maires ou leurs adjoints issus des intercommunalités membres et de leurs communes, d'où sont issus les membres de la sphère privée ?

Le Conseil de développement

Créé en 2001 conformément à la loi Voynet, le Conseil de développement est une instance constituée de représentants du monde économique, syndical, social, associatif, culturel, sportif, universitaire... Véritable lieu d'exercice de la démocratie participative, il remplit une fonction consultative auprès des élus de son territoire en représentant la société civile et accompagne la réflexion sur des projets structurants.

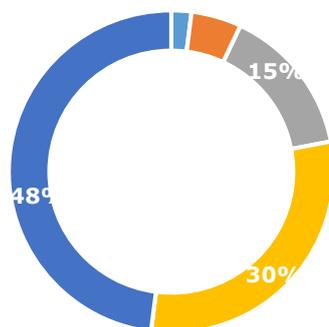


67% associent le Conseil de développement

Parmi les sondés, **67%** associent l'instance dans la démarche LEADER. Cette association se réalise de plusieurs manières : Souvent, le Conseil de développement est consulté, voire associé à la candidature LEADER du GAL. Une grande majorité des GAL associent le Conseil de développement à travers la présence de ses membres dans le collège privé des CUP.

Cette interaction entre le GAL et le Conseil de développement est une plus-value pour le territoire, puisque les membres du Conseil sont par nature des intermédiaires entre la société civile et les élus.

Le programme LEADER a un impact positif sur les partenariats public/privé



- Pas du tout d'accord
- Pas d'accord
- Sans opinion
- Plutôt d'accord
- D'accord

Il faut cependant noter que, si la composition de la gouvernance du programme LEADER au sein des Territoires de projet amène à penser que les interactions entre la sphère publique et la sphère privée sont améliorées, le bilan reste assez mitigé quant à l'impact sur les partenariats. Effectivement, un peu moins de la moitié des sondés est d'accord avec l'affirmation "Le programme LEADER a un impact positif sur les partenariats public / privé".

Un lien de causalité entre la complexité des procédures et la difficile mise en place de partenariats public / privé est évoqué.

B – L'ingénierie d'animation des Territoires de projet au cœur de la réussite du programme

Si le GAL accompagne cette gouvernance particulière, l'animation réservée au programme LEADER est un point essentiel de la démarche. Il en va de la réussite de la programmation sur le Territoire. Les Pays / Pôles territoriaux porteurs d'un GAL sondés sont dotés en moyenne d'**1,5 Equivalent Temps Plein (ETP)** dédiés à l'animation et à la gestion de la démarche LEADER.

L'accompagnement proposé aux porteurs de projet s'organise le plus souvent de la manière suivante :

- Aide au montage du projet : l'animateur accompagne l'émergence du projet et s'assure dans un premier temps de la cohérence du projet avec la stratégie du territoire. Il s'assure ensuite que le porteur de projet a en sa possession l'ensemble des pièces administratives indispensables pour la demande de subvention ou la recherche de cofinancement.

- Assistance au montage de la demande de subvention : l'animation accompagne le demandeur dans la rédaction de son projet, dans le respect des exigences réglementaires. Il prépare le porteur de projet à présenter et valoriser son projet devant le comité de programmation.

L'accompagnement dépend aussi du porteur de projet. Les porteurs ont des besoins différents, qui peuvent concerner à la fois le fond et/ou la forme de leur projet.

"L'accent est mis sur la pédagogie et la sécurisation du parcours du porteur de projet"

(Chargée de mission LEADER)

Ainsi, la majorité des Territoires de projet se mobilisent bien en amont de l'aide au montage du projet. Par exemple le Pays du Grand Beauvaisis organise sur des ateliers d'écriture de projets. Certains GAL ont mis en place une procédure de sélection des dossiers particulière, avant et après audition par les membres du Comité de programmation. Dans le Pays Picard Vallées de l'Oise et de l'Ailette, après une présentation approfondie des attendus du programme, les porteurs de projet sont invités à s'autoévaluer sur les critères définis par le comité de programmation. Cela leur permet d'évaluer la qualité de leur projet en appréhendant ses forces et ses faiblesses.

"C'est un suivi de A à Z" (Gestionnaire LEADER)

Bien souvent, l'accompagnement du porteur de projet ne prend pas fin lorsque la convention d'attribution de la subvention a été signée. L'animateur du GAL poursuit sa mission de suivi en accompagnant le porteur de projet dans la préparation des éventuels contrôles *a posteriori* (par exemple, à travers l'aide à l'archivage de l'ensemble des pièces justificatives).

Le montage de dossiers de subventions LEADER est un travail minutieux, orchestré par les animateurs LEADER des GAL et accompagnés par les acteurs du territoire. LEADER étant un programme permettant le financement de projets aux champs d'actions très transversaux, l'ensemble de l'équipe technique peut être sollicité et mobilisé pour son expertise dans le domaine relevant de son champ de compétences. Pour développer les projets, les animateurs LEADER peuvent aussi faire appel à des organismes spécialisés (par exemple, l'URACOFOR pour les projets en lien avec la construction bois) ou encore faire le lien entre différents porteurs de projets pour créer des synergies entre eux.

Enfin, le rôle de l'animateur dépasse souvent le cadre du programme LEADER, car si le projet n'est pas en concordance avec les fiches actions et la Stratégie Locale de Développement (SLD), l'animateur oriente le porteur de projet vers d'autres solutions de financement.

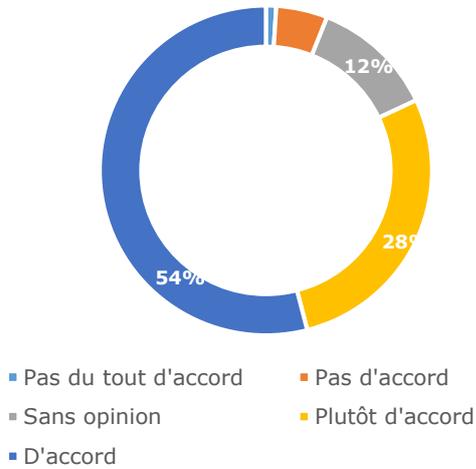
Ainsi, un projet perçu comme pouvant apporter une réelle plus-value au développement du territoire pourra être accompagné par des financements autres (département, région...). Cet aspect illustre la dynamique de l'ingénierie financière et d'animation des Territoires de projet.

C – Liens entre la stratégie LEADER et le projet de territoire

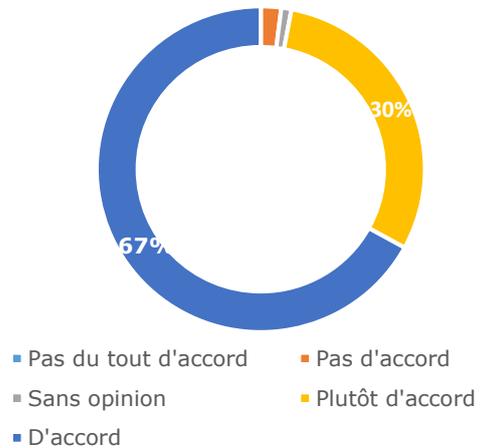
En matière de stratégie, comme évoqué précédemment, chaque GAL doit élaborer une SLD, résultant d'un diagnostic de territoire, qui recense les atouts et difficultés rencontrés. En ce sens, cette stratégie est cohérente et s'articule avec le projet de Territoire (cf. Guide du Territoire de projet).

67% des sondés sont "d'accord" avec l'affirmation selon laquelle "le programme LEADER répond à la stratégie du territoire", **30%** sont "plutôt d'accord". De même, l'association des acteurs locaux à la définition de la stratégie a été poursuivie tout au long de la programmation pour **54%** des sondés.

"L'association des acteurs locaux à la définition de la stratégie a été poursuivie"



"Le programme LEADER répond à la stratégie du territoire"



Concernant les axes stratégiques retenus lors de cette programmation, les thématiques les plus fréquemment traitées dans les fiches actions :



II – Bilan de la programmation et perspectives

A – Une programmation 2014-2020 marquée par les difficultés

La programmation LEADER 2014-2020 n'a pas été épargnée par les difficultés. Les dysfonctionnements ont été nombreux et les pouvoirs publics en ont été alertés à plusieurs reprises, et ce, dès le lancement de cette 5^{ème} génération du programme.

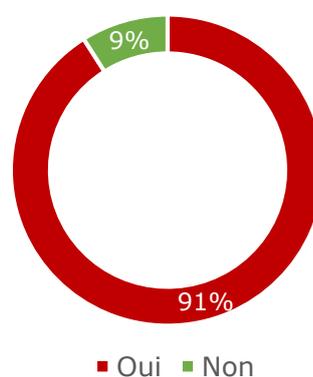
Bien que ces difficultés soient connues, il serait incohérent de ne pas les évoquer à nouveau dans cette enquête, puisque naturellement, les Territoires de projet porteurs d'un GAL n'y ont pas échappé.

"Une période catastrophique pour l'Europe " pour l'ancien Président de l'ANPP Raymond VALL, "un cauchemar, qui réveille la nuit" selon une animatrice LEADER. L'évocation de difficultés concernant le programme engendre de nombreuses réactions peu élogieuses.

Et pour cause, au 1^{er} Janvier 2019, la France était 27^{ème} sur 28 en termes de taux de paiement. Seulement 5,70% des crédits de l'enveloppe LEADER avaient été versés sous forme de subventions aux porteurs de projets.

Les sondés sont **plus de 90%** à déclarer avoir rencontré des difficultés lors de l'instruction des dossiers.

"Avez-vous rencontré des difficultés lors de l'instruction des dossiers?"



"Une véritable usine à gaz administrative" (Chargée de mission LEADER)

Cette lourdeur administrative tient à la liste particulièrement longue des pièces justificatives demandées aux porteurs de projet, mais aussi à la classification complexe des dépenses, au recours aux marchés publics et son contrôle, à la qualification OQDP (un organisme de droit privé ou certaines personnes publiques non soumises au code des marchés publics peuvent être qualifiés d'Organisme Qualifié de Droit Public -Directive 2014/24/UE-).

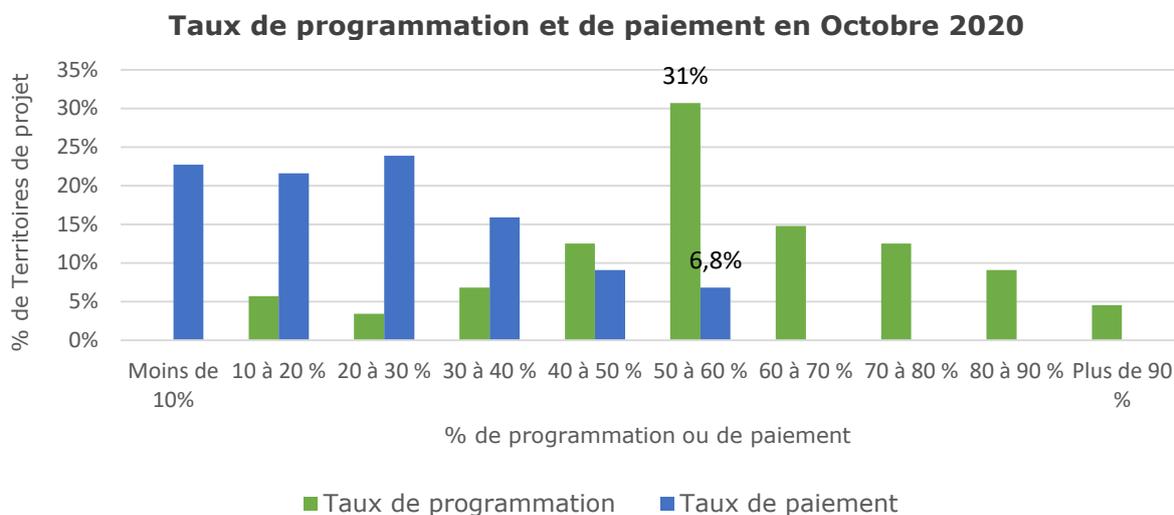
Le porteur de projet doit être capable de fournir un dossier complet et conforme, mais aussi d'être en capacité de patienter, le temps que son projet soit instruit et validé par l'autorité de gestion (la Région), puis par l'autorité de paiement (l'État). La complexité du montage de dossier est telle que certains territoires interrogés se demandent si celle-ci n'entraîne pas d'emblée une présélection, en démotivant certains porteurs de projet moins aguerris (alors qu'ils pourraient justement bénéficier d'un appui et d'un soutien du GAL).

Le fait de confier l'autorité de gestion aux régions, en parallèle d'une refonte de la carte régionale a été l'une des sources de déstabilisation du programme. L'Autorité de Gestion (AG), la Région, censée instruire les dossiers de demande de subvention, s'est retrouvée submergée, notamment en cause les défaillances du logiciel Osiris, livré de plus tardivement de l'Agence des Services de Paiement (ASP). De plus, le recrutement des équipes en région s'est fait attendre.

55%
programmés
20% payés

Ceci a directement impacté l'instruction des dossiers, et un important retard dans le versement des subventions aux porteurs bénéficiaires. Les taux de consommation (en programmation et en

paiement) de l'enveloppe LEADER restent donc faibles. Ainsi, les sondés déclarent en moyenne un taux de programmation (la subvention a été attribuée au porteur de projet) de 55% et un taux de paiement (le porteur de projet a reçu la subvention) seulement 20%



Lectures : 31% des Territoires de Projet sondés atteignent un taux de programmation de 50 à 60% de l'enveloppe dédiée. Seulement 6,8% des Territoires de Projet sondés ont un taux de paiement compris entre 50 et 60% de l'enveloppe dédiée.

Les retards de paiement ont ainsi provoqué une déstabilisation des porteurs de projet notamment privés (entreprises et associations), mais aussi des porteurs du programme eux-mêmes. En effet, l'ingénierie d'animation (sous-mesure 19.4) a dû être financée par avance de trésorerie.

B – Perspectives d'amélioration pour la prochaine programmation

L'instauration d'un seuil financier :

Cette question sera centrale pour la prochaine programmation et variable d'une région à l'autre. Ce seuil apparaît pour certains élus régionaux et assemblées comme une potentielle solution à l'engorgement des services instructeurs. Instaurer un montant plancher de subventions permettrait théoriquement de réduire le nombre de dossiers à instruire, mais contrevient à la philosophie initiale de ce programme, accompagnateurs de projets aux montants modestes, mais indispensable au développement local.

Par exemple, certaines régions, telle que la Région Occitanie ou Nouvelle-Aquitaine, ont lancé une concertation sur les futurs programmes européens. A cette occasion, les animateurs LEADER des GAL d'Occitanie se sont exprimés sur cette question du seuil dans une contribution. Y sont exposés les 3 grandes raisons pour lesquelles, selon ces animateurs, il ne faut pas appliquer de montant plancher LEADER :

- L'application d'un seuil d'aide bouscule les fondamentaux du programme
- Un seuil d'aide LEADER impacte les stratégies territoriales
- Les "petits" projets ne sont pas forcément les plus longs et les plus compliqués à instruire

Pour modérer cette mesure et répondre à l'impératif de désengorgement des services instructeurs, des Territoires avancent l'idée d'une différenciation entre les projets. Par exemple, les projets subventionnés jusqu'à 10.000 € pourraient ainsi se voir appliquer une procédure allégée, par rapport aux projets subventionnés à plus de 50.000 €.

Une autorité de gestion, la Région Bretagne a devancé cette question en mettant en place une limite de 4 dossiers maximum par mois à traiter (en programmation et en paiement).

Afin d'y parvenir, les GAL ont dû de fait mettre en place un plancher de subvention et augmenter le plafond de subvention. Ces changements ont eu un effet direct sur les porteurs de projet, et des projets ont donc été purement et simplement abandonnés.

Les suggestions faites par les Territoires de projet pour améliorer la mise en place et le fonctionnement de la prochaine programmation ont été très nombreuses et sont synthétisées dans l'encadré ci-dessous :

Suggestions des Territoires de Projets porteurs d'un GAL pour la prochaine programmation LEADER

- ◇ Capitaliser sur le savoir-faire et les acquis : En fin de programmation, la gestion s'est améliorée. Il faut donc tirer des enseignements de ce qui a fonctionné et apporter des solutions aux problématiques rencontrées. Il faut pour cela faire confiance aux Territoires et aux porteurs, notamment en leur donnant plus de responsabilités pour ne pas les réduire à la mission de rassembler et trier les pièces, soit pré-instruire
- ◇ Conserver et valoriser la philosophie originelle du programme LEADER : Le programme soutient de nombreuses initiatives qui ne verraient pas le jour sans son accompagnement. Il faut que chaque territoire, en fonction de ses orientations, puissent affirmer l'ambition du programme de soutenir des projets pilotes : innovants, expérimentaux, structurants ou exemplaires.
- ◇ Soutenir davantage l'ingénierie : Les animateurs ont un rôle pivot pour l'application de la démarche sur leur territoire. L'accompagnement des porteurs de projet est entier. Le soutien financier aux équipes techniques doit l'être tout autant. Informer et former en amont les équipes techniques des GAL aux dispositifs de financements régionaux. Il serait opportun de créer des mécanismes de cofinancement régionaux, afin de notamment limiter le poids des contrôles croisés dans l'instruction des dossiers.
- ◇ Ne pas "changer les règles" en cours de programmation : Elles doivent être claires et édictées dès le début. L'instruction en sera fluidifiée et le programme LEADER d'autant plus valorisé. Si modification de la réglementation il y a, veiller à ce que cela soit dans le sens d'une simplification et non rétroactif. Il faut libérer les porteurs de projet, notamment associatifs, du carcan administratif. La constitution du dossier qu'il leur est demandé de faire doit être allégée et plus accessible (expliciter les règles : liste des dépenses et des porteurs inéligibles par exemple)
- ◇ Améliorer le système de financement : Mettre en place un système d'avance de trésorerie, ou d'acompte, surtout pour les porteurs de projet privés. Encourager la généralisation des coûts simplifiés et des forfaits, qui permettrait d'alléger la demande faite aux porteurs, en leur permettant de se consacrer davantage à leur projet (recherche de partenariats, réflexion approfondie sur la dimension innovante...). Privilégier la vérification a posteriori plutôt qu'*ex ante*