

MANUEL DE LA DG AGRI RELATIF À LA MISE EN ŒUVRE DE L'AXE LEADER DANS LE CADRE DES PROGRAMMES DE DÉVELOPPEMENT RURAL 2007-2013 FINANCÉS PAR LE FEADER

- Version révisée, telle que présentée au comité de développement rural le 8 mars 2011 et finalisée le 25 mars 2011 -

Remarque introductive concernant la révision du présent manuel de la DG AGRI en 2010/2011¹

La version originale du présent manuel a été rédigée en 2006/2007 en prévision de l'approbation des PDR. Elle a été mise à jour de façon à tenir compte des résultats fournis par l'analyse de la mise en œuvre de l'axe Leader menée essentiellement sous la conduite des groupes de réflexion du sous-comité Leader sur le RE DR, ainsi que du rapport spécial de la Cour des comptes européenne intitulé «Mise en œuvre de l'approche Leader pour le développement rural» (publié en novembre 2010).

La mise à jour couvre essentiellement des aspects qu'il n'avait pas été possible de prévoir dans la première version compte tenu du "mainstreaming" récent de l'approche Leader. Elle doit aider à améliorer la mise en œuvre de l'approche Leader durant la période en cours afin de préparer la transition harmonieuse vers la période suivante.

En fonction des propositions contenues dans les évaluations à mi-parcours des PDR, des ajustements pertinents peuvent encore apparaître nécessaires afin d'améliorer la mise en œuvre de l'axe Leader dans chaque PDR individuel.

La mise en œuvre de recommandations spécifiques concernant le suivi et l'évaluation au niveau des GAL devrait également être facilitée si des améliorations aux stratégies locales de développement sont envisagées durant la phase de mise en œuvre.

Objectifs et structure du manuel

Le présent manuel a pour objectif principal d'aider les autorités des États membres à concevoir l'axe Leader de leurs programmes de développement rural [désigné «Axe 4» aux articles 61 à 65 du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil] afin de commencer à préparer la sélection des zones et des groupes et de garantir la bonne gestion financière dans la mise en œuvre des stratégies locales de développement. La DG AGRI fournit dans le présent document une liste succincte de point à vérifier composée de questions et de quelques

¹ Afin de pouvoir repérer plus facilement les modifications de la nouvelle version par rapport à l'ancienne, le nouveau texte reste surligné.

exemples utiles dont les États membres devraient tenir compte de façon à ce que l'approche Leader puisse conférer sa valeur ajoutée aux projets.

Le volet «coopération» de l'axe Leader n'est pas couvert par le présent manuel et fait l'objet d'un guide spécifique (intitulé «Manuel relatif à la mise en œuvre du volet «Coopération» de l'axe Leader dans le cadre des programmes de développement rural 2007-2013) dont la dernière version a été présentée au comité de développement rural le 19 novembre 2008).

Le présent manuel ne constitue nullement un nouvel acte législatif. Il convient de noter qu'en tout état de cause, il appartient à la Cour de justice de l'Union européenne d'interpréter en dernier ressort le droit de l'UE.

Table des matières

Chapitre I.	Introduction
Chapitre II.	Définir une stratégie pour les zones rurales qui utilisent l'approche Leader
Chapitre III.	Concevoir le contenu de l'axe Leader dans le programme: planification et ressources
Chapitre IV	Sélection des groupes d'action locale
Chapitre V	Mise en œuvre de la stratégie locale de développement

Chapitre I Introduction

Pourquoi un axe Leader dans la politique de développement rural?

Entre 1991 et 2006, Leader I, Leader II et Leader+ ont été conçus en tant que bancs d'essai dans le but d'encourager l'émergence et l'expérimentation de nouvelles approches du développement intégré et durable et d'influencer, de compléter et/ou de renforcer la politique de développement rural dans l'UE.

Après ces trois périodes de programmation, l'initiative Leader a atteint un niveau de maturité qui permet aux autorités compétentes des États membres et aux groupes d'action locale des zones rurales de mettre en œuvre l'approche Leader dans le cadre plus vaste de la programmation générale du développement rural.

Telle est la raison pour laquelle un quatrième «axe», appelé axe Leader, a été intégré dans le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) pour la période 2007-2013².

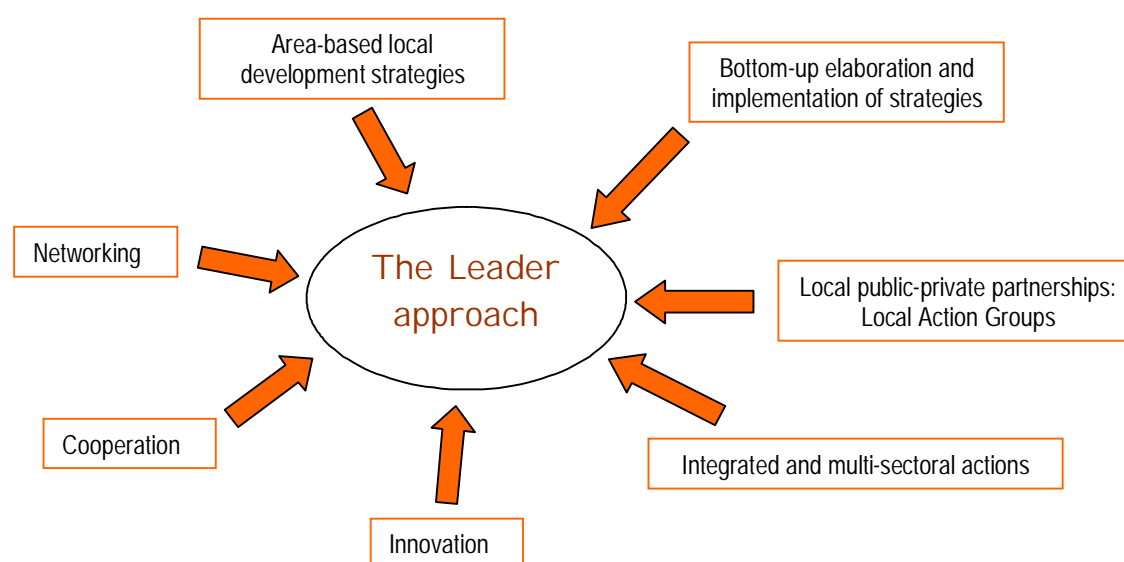
La différence essentielle entre l'axe Leader et les autres axes au cours de cette période de programmation du Feader ne réside pas tant dans le contenu des actions. En réalité, comme nous le verrons plus tard, plusieurs des actions exécutées dans le cadre de l'axe Leader seront probablement semblables à celles qui ont été mises en œuvre au titre des axes précédents.

La principale valeur ajoutée de l'axe Leader tient à *la façon dont ces actions sont mises en œuvre et interconnectées, tant dans les communautés rurales que par celles-ci.*

² JO L 277 du 21.10.2005.

Les sept principales caractéristiques de la méthode Leader:

The seven key features of Leader



Légendes:

Area-based local development strategies	Stratégies locales de développement par zone
Bottom-up elaboration and implementation of strategies	Élaboration et mise en œuvre ascendantes de stratégies
Local public-private partnerships: Local Action Groups	Partenariats public-privé au niveau local: groupes d'action locale
Integrated and multi-sectoral actions	Actions intégrées et multisectorielles
Innovation	Innovation
Cooperation	Coopération
Networking	Mise en réseau
The Leader approach	L'approche Leader

Ce graphique présente une série de suggestions, que nous aborderons dans le présent manuel, sur la façon d'agir pour que les zones rurales puissent réellement tirer un profit maximal de l'axe Leader.

Chapitre II

Définir une stratégie pour les zones rurales qui utilisent l'approche Leader

Afin de définir le **contexte** de l'axe Leader, il est suggéré aux États membres d'aborder les grandes questions suivantes:

Quelle est la stratégie globale adoptée à l'échelle nationale pour développer les zones rurales et quel rôle principal l'axe Leader va-t-il jouer pour réaliser cette stratégie?

L'approche Leader n'étant plus une initiative de l'UE, c'est aux États membres qu'il appartient d'en définir le rôle stratégique dans la politique de développement rural en tenant compte des principes énoncés dans les «orientations stratégiques de la Communauté pour le développement rural» (décision 2006/144/CE du Conseil du 20 février 2006, publiée au JO L 55, 25.2.2006, p. 20).

Selon ces orientations stratégiques, la priorité stratégique générale de l'axe Leader est la création de possibilités locales d'emploi et la diversification:

«Les ressources allouées à l'axe 4 (Leader) devraient contribuer aux priorités des axes 1 et 2 et, surtout, de l'axe 3, mais également jouer un rôle important pour ce qui est de la priorité horizontale visant à améliorer la gouvernance et à mobiliser le potentiel de développement endogène des zones rurales.

Le soutien au titre de l'axe Leader offre la possibilité, dans le cadre d'une stratégie locale de développement placée sous la responsabilité de la Communauté et fondée sur les besoins et les atouts locaux, de combiner les trois objectifs: compétitivité, environnement et qualité de la vie/diversification. Des approches intégrées associant les agriculteurs, les sylviculteurs et d'autres acteurs ruraux peuvent sauvegarder et valoriser le patrimoine local naturel et culturel, sensibiliser aux problèmes de l'environnement et promouvoir les produits typiques, le tourisme ainsi que les ressources et l'énergie renouvelables»³.

La définition d'une vision globale pour l'axe Leader est probablement l'une des étapes les plus importantes de la conception d'une stratégie crédible. Il s'agit cependant aussi de l'une des phases les plus complexes et les plus sensibles sur le plan politique. Cette vision a pour vocation de rassembler les principaux acteurs derrière le programme; aussi est-il fortement recommandé d'associer ceux-ci à l'élaboration du programme dès le début.

Cette vision doit établir quelques grands principes quant au rôle que peut jouer l'approche Leader dans les zones rurales au cours de la période de programmation 2007-2013.

Au moins trois rôles principaux peuvent être reconnus à l'axe Leader: 1) stimuler le *développement local* endogène, 2) accroître la capacité organisationnelle de la *gouvernance* des communautés rurales et 3) rompre le cercle vicieux du déclin toujours présent dans de nombreuses zones rurales en encourageant l'*innovation*. L'importance que chaque État membre accorde à ces trois aspects a une incidence à la fois la stratégie et la gestion de l'axe Leader.

³ Point 3.4 de la décision du Conseil 2006/144/CE du 20 février 2006.

L'axe Leader en tant qu'outil de développement local endogène

Le grand avantage des approches ascendantes est qu'elles permettent de mobiliser un plus grand nombre de ressources locales pour le processus de développement. Cette mobilisation s'explique par le fait que les acteurs locaux disposent d'une meilleure connaissance des possibilités de ressources disponibles et, se sentant davantage concernés par les projets, font preuve d'une plus grande force d'engagement.

L'expérience a montré que l'approche ascendante ne concurrence pas les approches descendantes adoptées par les autorités nationales et/ou régionales et ne s'y oppose pas, mais se combine et interagit au contraire avec ce type d'approches pour produire de meilleurs résultats globaux.

L'axe Leader en tant qu'outil de gouvernance pour renforcer la capacité organisationnelle de la communauté rurale

Les groupes d'action locale Leader ont joué un rôle majeur en regroupant toutes les organisations publiques, privées et civiles opérant sur un territoire donné et en créant progressivement les méthodes et connaissances qui permettent d'œuvrer ensemble à la poursuite d'objectifs communs.

L'axe Leader a également façonné une identité locale qui va *au-delà* des limites étroites des villages. Ainsi, de nombreux services publics locaux ont été réorganisés de façon à s'adapter aux territoires créés par les partenariats Leader.

L'un des objectifs de l'axe Leader est d'accroître la capacité organisationnelle des communautés rurales (renforcement de la capacité locale de gestion et de développement de projets). Cet objectif implique une couverture relativement large de communautés rurales (et, dès lors, certains pays couvriront quasiment toutes les zones rurales avec des partenariats Leader). Il signifie également qu'il est nécessaire d'accroître la confiance, de développer les structures à long terme, d'améliorer l'expérience et l'expertise et de renforcer ainsi l'importance accordée au volet «acquisition des compétences» et aux processus de sélection des groupes d'action locale.

L'axe Leader en tant qu'outil de stimulation de l'innovation

L'axe Leader peut jouer un rôle essentiel pour stimuler de nouvelles approches novatrices en matière de développement des zones rurales. Ces approches novatrices sont encouragées au moyen de la latitude et de la flexibilité accrues dont jouissent les GAL pour décider des actions qu'ils souhaitent soutenir. Ces paramètres ont une incidence majeure sur la conception des règles d'éligibilité intégrées dans les programmes.

Le financement des projets expérimentaux et novateurs dépend fortement de l'exploitation par les PDR des possibilités offertes par le règlement du Conseil pour financer des projets hors de l'éventail standard de mesures des axes 1 à 3 (article 64). En principe, tous les projets qui correspondent aux objectifs des axes 1, 2 et 3 du règlement n° 1698/2005 peuvent bénéficier du financement.

Les règles d'éligibilité en matière d'innovation doivent permettre de couvrir les besoins existants pour la mise en œuvre de projets novateurs. Les précédentes évaluations de l'initiative Leader de l'UE ont mis l'accent sur le fait que les avantages offerts par Leader du

point de vue de l'innovation risquent d'être perdus si les règles d'éligibilité sont trop détaillées ou trop limitées. Des critères très stricts peuvent, en effet, nuire à l'innovation et restreindre le développement d'idées (nouvelles). L'innovation doit être interprétée au sens large. Elle ne se définit pas forcément en termes de nouveautés de haute technologie. Elle est simplement perçue comme une manière de trouver de nouvelles solutions aux besoins d'une région. En ce sens, chaque région peut, quels que soient ses besoins en matière de développement, bénéficier d'une stratégie d'innovation qui est adaptée à ses problèmes les plus pressants. L'innovation peut signifier l'introduction d'un nouveau produit, d'un nouveau procédé ou d'une nouvelle organisation, ou encore d'un nouveau marché. Cette définition commune de l'innovation est valable tant pour les zones rurales que pour les zones urbaines. Cependant, en raison de leur faible densité et de leur niveau relativement bas de ressources humaines et physiques, un certain nombre de zones rurales entretiennent des liens plus distendus avec les centres de recherche et de développement et peuvent éprouver des difficultés à véritablement innover, bien que cela ne doive pas leur être impossible.

L'innovation dans les zones rurales peut signifier le transfert et l'adaptation d'innovations développées ailleurs, la modernisation de formes traditionnelles de savoir-faire ou la découverte de nouvelles solutions à des problèmes ruraux persistants que d'autres interventions n'ont pas permis de résoudre de manière satisfaisante et durable. L'innovation peut donc fournir de nouvelles réponses aux problèmes spécifiques des zones rurales, y compris au niveau local. Les critères de sélection pour les projets novateurs devraient également être décidés au niveau adéquat. Compte tenu de la nature spécifique de l'approche Leader, il est improbable que les autorités publiques évaluent seules le potentiel d'innovation. Les conditions d'éligibilité et de sélection définies dans le PDR peuvent en effet présenter un obstacle au soutien de nouveaux types de projet. Il serait plus pertinent que les GAL fixent des critères dans le contexte de leur stratégie locale et de leurs conditions régionales et de développement. En demandant aux GAL de fournir un système adéquat de critères de sélection et un système efficace pour décrire leurs décisions de manière détaillée, il peut être répondu à la question de l'éligibilité de projets novateurs en appliquant le principe de la «défendabilité». En tout état de cause, il appartient au GAL, et à lui seul, d'estimer si un projet répond aux critères en rapport avec sa stratégie locale et ajoute ainsi de la valeur à sa région.

Autres fonctions potentielles de l'axe Leader

Lorsqu'ils planifient leur stratégie nationale, les États membres doivent veiller à la cohérence conformément à l'article 2, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1974/2006. De plus, comme indiqué dans les orientations stratégiques communautaires, «les États membres devraient veiller à optimiser les synergies entre les axes et à l'intérieur de ceux-ci et à éviter les contradictions éventuelles. Le cas échéant, ils peuvent établir des approches intégrées»⁴.

L'approche Leader est un outil permettant de mettre en œuvre des systèmes intégrés qui combinent plusieurs secteurs économiques afin d'élaborer une approche globale du développement rural en organisant une coalition d'acteurs ruraux et en coordonnant diverses mesures de soutien dans le but de créer des synergies entre les axes 1, 2 et 3 (par exemple, pour promouvoir des produits alimentaires de qualité en rapport avec le développement du

⁴ Point 3.5 de la décision 2006/144/CE du Conseil du 20 février 2006.

tourisme). L'approche horizontale Leader permet également de combiner des objectifs relatifs à la diversification, à l'environnement et à la qualité de la vie.

L'axe Leader est un outil qui permet de mettre en place une approche territoriale au niveau microrégional et de tenir compte de ce fait de la diversité des zones rurales. L'avantage réel de l'approche Leader réside dans le fait qu'elle est la plus à même de saisir la complexité du système territorial en rapport notamment avec les infrastructures rurales, les biens communs, le patrimoine local, la capacité organisationnelle, le transfert des connaissances, la mise en valeur des biens culturels, etc.

L'approche Leader permet également de résoudre des conflits locaux entre des intérêts divergents en matière de développement rural (par exemple, le développement du tourisme dans des zones protégées, la compétitivité agricole ou forestière dans le respect de la nature et la protection de l'eau).

Chapitre III

Concevoir le contenu de l'axe Leader dans le programme: planification et ressources

Parallèlement au processus consistant à élaborer ce qui *doit* être fait, conformément à la description donnée au chapitre précédent, les États membres doivent décider de ce qu'ils *peuvent* faire avec les ressources disponibles, ce qui suppose de répondre à une série de questions présentées ci-dessous.

Sous quel axe thématique l'axe Leader doit-il être exécuté?

L'axe Leader est un axe horizontal méthodologique qui devra être mis en œuvre dans un ou plusieurs des trois axes thématiques. Sur le plan du contenu, des choix quant à l'endroit le plus propice pour l'application de la méthode Leader devront dès lors être opérés.

Une approche pragmatique consisterait à tenir compte des expériences fructueuses passées relatives aux stratégies locales de développement Leader en se servant de leur champ d'intervention et des résultats de l'évaluation.

Par la suite, il sera toujours possible de modifier le tableau financier indicatif du programme en indiquant la part correspondant au financement de l'axe Leader dans la ventilation des trois axes [voir extrait du tableau ci-dessous annexé au règlement (CE) n° 1974/2006 de la Commission portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil]. La clé de répartition des stratégies locales de développement (4.1) par rapport aux trois axes s'applique également à la coopération (4.21), de même qu'aux coûts de fonctionnement, à l'acquisition de compétences et à l'animation du territoire (4.31).

4.1 Stratégies locales de développement:
• 411 Compétitivité
• 412 Environnement/gestion des terres
• 413 Qualité de vie/diversification
4.21 Coopération
4.31 Coûts de fonctionnement, acquisition des compétences, animation

L'étude d'évaluation «Méthodes et succès de l'intégration des innovations et de l'approche Leader dans les programmes de développement rural»⁵, qui a été réalisée à la demande de la DG Agriculture et développement rural, a défini les notions d'«intégration stratégique verticale/descendante» et d'«intégration sur demande».

Le processus actuel est une «intégration stratégique/descendante», étant donné que l'approche est à l'origine conçue au niveau de l'UE avant d'être traduite en priorités nationales dans des plans stratégiques nationaux. Elle a ensuite été mise en œuvre à l'échelle locale. L'«intégration sur demande» signifie que l'intégration peut également être introduite en partant de la base au moyen de déclarations politiques formulées par des acteurs locaux et régionaux, qui font part aux échelons supérieurs des demandes exprimées par la population et les institutions locales (par exemple, les municipalités): l'intégration sur demande intervient après les premières expériences fructueuses réalisées avec des approches de type Leader, qui, de l'avis des acteurs locaux, devraient être intensifiées.

⁵ Rapport final établi par ÖIR – Managementdienste GmbH, Vienne, 19 avril 2004.

Une approche véritablement ascendante à laquelle certains États membres ont recours pour préparer leur période de programmation suivante consiste à appliquer le modèle de l'«intégration sur demande», c'est-à-dire à permettre aux trois axes d'appliquer la méthode Leader et à autoriser les GAL à définir le champ d'application de leurs stratégies locales de développement.

Une approche plus descendante supposerait l'exclusion du programme d'un ou de deux axes.

Faut-il inclure l'innovation dans le programme?

L'innovation n'est pas obligatoire au niveau du GAL, mais elle doit être intégrée dans le programme en tant qu'objectif opérationnel de l'axe; la «mise en œuvre d'approches novatrices» est un élément de l'approche Leader telle qu'elle est définie à l'article 61 du règlement (CE) n° 1698/2005.

L'innovation **devrait** être incluse en tant que thème stratégique (voir la fiche n° 3 concernant l'innovation dans les stratégies de développement rural, qui est annexée au modèle d'orientation «établissant le plan stratégique national»), éventuellement intégrée *ex ante* dans les «stratégies locales de développement intégrées, ou être prioritaire dans la sélection de la stratégie locale de développement **(voir chapitre II: l'axe Leader en tant qu'outil de stimulation de l'innovation)**.

Combien de territoires sont-ils susceptibles de participer à l'axe Leader?

Le programme doit fournir, entre autres, «le nombre indicatif prévu de groupes d'action locale et le pourcentage prévu du territoire rural couvert par les stratégies locales de développement»⁶.

Selon l'article 37 du règlement (CE) n° 1974/2006, les États membres ou les régions peuvent cibler soit l'intégralité, soit une partie de leur territoire, en adaptant en conséquence les critères de sélection des groupes d'action locale et des zones qu'ils représentent.

Si l'objectif de l'État membre est de ne couvrir qu'une partie de son territoire rural⁷, cela entraîne une concurrence plus forte entre les GAL, étant donné que tout partenariat local rural doit avoir la possibilité de soumettre une stratégie locale de développement. Les critères de sélection pourraient inclure des critères socio-économiques afin d'accorder la préférence aux zones défavorisées ou d'accorder une grande priorité aux critères qualitatifs se rapportant à la stratégie et à l'organisation du groupe d'action locale.

Lorsqu'il est prévu de mettre l'approche Leader en œuvre sur l'intégralité du territoire du programme, la sélection devra se faire principalement sur la base des conditions applicables aux groupes d'action locale établies à l'article 62 du règlement (CE) n° 1698/2005. Pour ce qui est des critères de sélection, voir également article 37, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1974/2006.

⁶ Point 5.3.4.1. de l'annexe II du règlement (CE) n° 1974/2006.

⁷ Voir article 37, paragraphe 1, du règlement (CE) no 1974/2006.

Comme indiqué ci-dessus, si l'un des principaux objectifs stratégiques de l'axe Leader est d'améliorer la gouvernance de la politique rurale, sa mise en œuvre impliquera une couverture de communautés rurales plus large qu'au cours de la précédente période de programmation. Un moyen dont disposent les États membres pour mesurer l'amélioration de la gouvernance locale pourrait être d'indiquer dans leur programme l'augmentation de la couverture géographique et démographique et du nombre prévu de groupes d'action locale sélectionnés par comparaison avec la précédente période de programmation.

Comment les communautés rurales seront-elles préparées à exécuter les stratégies locales de développement?

Même lorsqu'une certaine expérience de Leader existe déjà à l'échelle locale, il reste important de veiller à ce que le groupe d'action locale soit dûment préparé à son rôle.

L'une des premières tâches du réseau rural national financé au titre de l'assistance technique⁸ consistera à élaborer des programmes de formation destinés aux groupes d'action locale en voie de constitution⁹. Aussi est-il recommandé de constituer les réseaux ruraux nationaux peu après l'adoption des programmes, bien que l'article 41, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1974/2006 ait fixé le délai de constitution au 31 décembre 2008. Si le réseau n'était pas encore constitué fin 2008, il serait préférable de recourir à la sous-mesure «acquisition de compétences» visée à l'article 63, point c), du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil dès le début de la période de programmation afin d'aider les groupes locaux à s'organiser et à préparer le plan local de développement à brève échéance (par exemple, six mois à un an). L'article 59 du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil définit les opérations éligibles suivantes:

- (1) Au niveau national par l'intermédiaire d'organismes de formation agissant en tant que bénéficiaires:
 - la formation des personnes participant à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une stratégie locale de développement;
 - des actions d'animation et la formation d'animateurs;
- (2) Au niveau local, par l'intermédiaire de communautés locales, d'agences locales de développement, de partenaires locaux associés au moyen d'accords, ou par de GAL déjà établis en tant que bénéficiaires:
 - des études portant sur la région concernée, y compris l'analyse d'une stratégie locale potentielle;
 - des actions d'information sur la région et la stratégie locale de développement.

Dans les États membres qui ont établi des unités nationales d'animation du réseau Leader+, ces structures peuvent offrir aux GAL une assistance technique pour la préparation des nouvelles stratégies locales de développement (par exemple, Pays-Bas), ce qui peut se faire avant que la nouvelle unité du réseau de développement rural soit en place.

⁸ Voir l'article 66, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1698/2005.

⁹ Voir l'article 68, paragraphe 2, point b), du règlement (CE) n° 1698/2005.

Au niveau du GAL, il est important de veiller à ce qu'une transition en douceur de la phase de renforcement des capacités vers celle de la mise en œuvre s'opère et à ce qu'il reste suffisamment de temps pour cette dernière. Telle est la raison pour laquelle, en règle générale, les appels d'offres pour la sélection des territoires ruraux destinés à la mise en œuvre des stratégies locales de développement doivent être organisés dans les deux ans suivant l'approbation des programmes¹⁰.

Il convient de mentionner que le volet «acquisition de compétences» conformément à l'article 63, point c), du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil doit également être disponible durant la phase de mise en œuvre des stratégies locales de développement pour des actions de formation portant sur des questions telles que la gestion de GAL, l'autoévaluation, le suivi, etc. Il est recommandé que l'échange d'expériences entre GAL concernant les stratégies locales de développement respectives, qui ne sont pas éligibles au titre du volet «coopération» lorsqu'il existe une exigence d'action conjointe, soit éligible au titre du volet «acquisition de compétences».

En résumé, les États membres doivent expliquer aux GAL existants et potentiels comment ils prévoient d'aider les régions à préparer et à mettre en œuvre leur stratégie de développement (réseau national, séminaires organisés par d'autres organismes de formation utilisant l'acquisition des compétences, renforcement des capacités locales, préparation des documents financiers et administratifs nécessaires...).

Quelle sera la durée de mise en œuvre des stratégies locales de développement?

La durée restant pour la mise en œuvre des stratégies locales de développement dépend principalement du calendrier de la procédure de sélection du GAL. Les programmes nationaux ou régionaux doivent indiquer le calendrier de sélection des groupes d'action locale.

Conformément à l'article 37, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1974/2006, les appels d'offres pour la sélection des territoires ruraux aux fins de la mise en œuvre des stratégies locales de développement sont organisés dans un délai maximal de deux ans après l'approbation des programmes. Toutefois, les États membres ou les régions peuvent organiser des appels d'offres supplémentaires, notamment lorsque Leader est ouvert à de nouvelles zones, auquel cas un délai plus long peut être nécessaire.

Il est donc possible d'organiser un appel ou d'avoir deux vagues de projets au début de la période de programmation. On ne perdra néanmoins pas de vue que le développement local et le renforcement des capacités est un processus de longue durée. L'expérience montre que la mise en œuvre proprement dite des stratégies locales sur le terrain ne commence généralement pas avant la quatrième année de la période de programmation.

Quels types de projet peuvent être financés sous les stratégies locales de développement?

Des règles d'éligibilité générales minimales détaillées (conditions fixées à l'échelle de l'UE et au niveau du programme conformément à l'article 71, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1698/2005) devront être respectées.

¹⁰ Voir l'article 37, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1974/2006.

Les «critères d'attribution» (critères de sélection selon l'article 78, point a), du règlement (CE) n° 1698/2005), qui auront été arrêtés au niveau du programme après consultation du comité de suivi, devront aussi être appliqués.

Les groupes d'action locale définissent en outre des critères de sélection de projet («critères de sélection locaux») en fonction des priorités spécifiques de leur stratégie locale de développement. Il est recommandé que ces critères de sélection locaux soient inclus dans les stratégies locales de développement; dans ce modèle, les critères de sélection locaux spécifiques peuvent être approuvés conformément à la procédure de sélection prévue pour les groupes d'action locale.

En vertu de l'article 63 du règlement (CE) n° 1698/2005, les GAL peuvent entreprendre des actions qui s'inscrivent dans le champ d'application d'une mesure Feader ou en dehors du champ d'application d'une mesure relevant de chaque axe désigné comme applicable à l'approche Leader au titre du programme.

Ainsi, toute opération relevant du champ d'application de cet axe désigné (compétitivité du secteur agricole et forestier, amélioration de l'environnement ou diversification des activités économiques et amélioration de la qualité de vie) est éligible.

Il est de la responsabilité des États membres de veiller à assurer la cohérence et l'harmonie avec d'autres fonds de l'UE. Les stratégies locales de développement pourraient également cibler des objectifs couverts par d'autres Fonds européens (par exemple, FEDER, FSE et FEP). Concernant l'axe 4 (Leader), il n'est pas possible d'établir dans le PDR des lignes de démarcation claires comme cela doit se faire pour les mesures des axes 1 à 3, car la nature intégrée et multisectorielle de l'approche Leader s'en trouverait compromise.

Le fait qu'un projet qui est proposé au financement Leader au titre du Feader puisse être financé par l'un des Fonds structurels n'exclut pas son éligibilité au titre du Feader.

Les stratégies locales de développement doivent expliquer le type d'action correspondant aux objectifs des différents fonds européens et donc aussi indiquer clairement le type d'action Leader qui devrait être financé par le Feader. Si un projet correspond aux objectifs du Feader et s'il est cohérent avec la stratégie locale de développement, l'autorité de gestion ne peut exclure le choix d'un GAL de soumettre un projet couvert par le champ d'application du Feader au financement Leader.

Les projets complexes qui vont au-delà des objectifs du Feader peuvent être scindés en plusieurs opérations afin d'être financés simultanément par différents fonds.

En tout état de cause, l'autorité de gestion doit veiller à ce que l'opération ne soit pas financée deux fois.

1) Opérations éligibles dans le cadre des mesures définies dans le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil

En principe, toute mesure territoriale et plusieurs mesures sectorielles peuvent être mises en œuvre en utilisant l'approche Leader (voir conclusions de l'étude «Méthodes et succès de l'intégration des innovations et de l'approche Leader dans les programmes de développement rural»³¹¹ de la DG Agriculture et développement rural sous le point 5.2.3.2): «des exemples

¹¹ Voir note de bas de page n°5.

suffisants ont montré que de nombreuses mesures agricoles allant au-delà de celles qui sont éligibles au titre de l'article 33 (diversification) et de l'article 9 (formation) du règlement n° 1257/99 du Conseil peuvent être intégrées dans des programmes de type Leader telles que les investissements dans les exploitations, l'installation de jeunes agriculteurs, la commercialisation et la transformation, les mesures agro-environnementales et les mesures forestières au-delà du champ d'application de ce qui s'est déjà fait dans les programmes opérationnels régionaux. Des exemples en nombre suffisant montrant que la forte intégration des caractéristiques Leader englobe des mesures permettant de développer les exploitations agricoles et de préserver la diversité des paysages culturels existent en Espagne, en Finlande, en France, en Italie et au Royaume-Uni. L'inclusion de mesures axées sur l'exploitation agricole peut offrir aux producteurs, aux gestionnaires de l'espace rural, à la société rurale et à la société dans son ensemble des avantages tant matériels qu'immatériels».

Les mesures peuvent être mises en œuvre soit exclusivement par l'intermédiaire de l'axe Leader, soit en complément du système normal de fonctionnement descendant (sélection de projets par l'autorité de gestion).

Si un projet s'inscrit dans le champ d'application d'une mesure particulière, ses conditions d'éligibilité et de sélection s'appliquent (article 64 du règlement n° 1698/2005). Les conditions s'appliquant à la mesure sont définies au niveau de l'UE (par le règlement n° 1698/2005 du Conseil et/ou le règlement n° 1974/2006) et au niveau du programme (règles d'éligibilité définies conformément à l'article 71, paragraphe 3, du règlement n° 1698/2005). Des conditions horizontales qui ne sont pas spécifiques à une mesure s'appliquent également (par exemple, règles concernant les aides d'État, contributions en nature...).

Conformément à l'analyse qui a été exécutée par les groupes de réflexion Leader établis en 2010 dans le cadre du réseau européen de développement rural, les États membres doivent réexaminer les mesures existantes figurant dans les PDR afin d'évaluer si les règles d'éligibilité limitent la capacité des GAL à concevoir et mettre en œuvre des stratégies locales multisectorielles novatrices leur permettant d'atteindre les objectifs des axes 1 à 3 de la politique de développement rural. Les projets typiques de l'approche Leader doivent être éligibles; ils peuvent inclure des projets novateurs, des projets territoriaux, des projets à petite échelle ou des projets à plusieurs partenaires. En outre, la **combinaison de plusieurs mesures** (y compris entre axes) doit permettre d'offrir un soutien à des projets complexes qui tiennent mieux compte des objectifs transversaux des stratégies locales de développement.

2) Opérations éligibles s'inscrivant en dehors des mesures définies dans le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil

Les opérations soutenues ne correspondent pas forcément à l'une des mesures de développement rural. Cet aspect est particulièrement important en rapport avec le maintien de la fonction expérimentale/novatrice de la méthode Leader. Les conditions horizontales définies au niveau de l'UE (par exemple, règles en matière d'aides d'État, contributions en nature...) et au niveau du programme qui ne sont pas spécifiques à la mesure s'appliquent. **Les objectifs de l'axe pertinent doivent être respectés.**

Conformément à l'analyse des groupes de réflexion Leader, les États membres doivent, au besoin, modifier leurs règles afin de permettre aux GAL de mettre en place des solutions locales qui ne correspondent pas entièrement aux mesures du programme de développement rural telles qu'elles sont définies dans les programmes, mais qui permettent de contribuer aux

objectifs des axes pertinents. Les éléments contenus dans les PDR pour garantir une application effective de la méthode peuvent inclure:

- la création de sous-mesures spécifiques (pour les mesures 411 à 413), y compris des actions éligibles, des bénéficiaires et des conditions financières, qui permettent de financer des projets qui ne correspondent pas aux critères d'éligibilité d'une mesure standard, mais qui visent à atteindre les objectifs d'un ou de plusieurs des axes 1 à 3;

- une possibilité de financer des projets dans le cadre d'une stratégie locale de développement qui n'est reliée à aucune mesure spécifique dans le PRD, l'unique condition étant que ce financement soit réalisé en vue d'atteindre les objectifs d'un ou de plusieurs des trois autres axes (au sens de l'article 63, point a), et de l'article 4 du règlement 1698/2005). Les actions et les bénéficiaires éligibles sont définis dans la stratégie locale de développement. Les conditions financières le sont au niveau du programme (par exemple, soutien aux projets à petite échelle).

Comment le budget de chaque groupe couvrira-t-il les coûts de fonctionnement du groupe, de même que l'acquisition des compétences et l'animation du territoire?

Le programme doit fournir une estimation indicative des dépenses qui seront utilisées pour les coûts de fonctionnement, l'acquisition des compétences et l'animation pour l'axe Leader¹². La période éligible pour les trois types d'activité peut être à la fois la période nécessaire pour élaborer la stratégie et la période de sa mise en œuvre.

- *Coûts de fonctionnement*

Les coûts de fonctionnement des groupes ne peuvent excéder 20 % du montant total de la dépense publique prévue dans la stratégie locale [article 38, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1974/2006]. Les coûts de fonctionnement incluent les coûts de personnel et d'administration du GAL sélectionné. La participation du personnel du GAL et des membres du GAL aux réunions des réseaux nationaux et européens doit également constituer une dépense éligible, étant donné que le travail en réseau est l'un des sept principes de Leader.

Le personnel requis pour s'acquitter des fonctions de base (voir chapitre V) est normalement composé de deux personnes (un gestionnaire qualifié et un assistant administratif). Des ressources humaines additionnelles pourraient se révéler nécessaires en fonction du volume des tâches administratives additionnelles déléguées, de la zone et/ou de la population couvertes ou de la stratégie budgétaire. Le personnel doit être qualifié et/ou disposer d'une expérience en ce qui concerne la gestion administrative de projets locaux, ainsi que certains modèles de mise en œuvre de la gestion financière.

Il est recommandé d'appliquer un système de paiement d'avances pour les coûts de fonctionnement conformément à l'article 38, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1974/2006 afin de permettre aux GAL de répondre à leurs besoins de liquidités.

- *Acquisition de compétences*

¹² Point 5.3.4.3. de l'annexe II du règlement (CE) n° 1974/2006.

L'article 59, auquel il est fait référence à l'article 63, point c), du règlement n° 1698/2005 du Conseil, indique les activités éligibles sous le volet «acquisition de compétences» («études portant sur la région concernée», «formation des personnes participant à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une stratégie locale de développement»). La formation des membres du GAL doit également être considérée comme une dépense éligible sous le volet «acquisition de compétences», étant donné que ces membres sont associés à la préparation et à la mise en œuvre de la stratégie locale de développement.

- *Animation*

Les groupes d'action locale considèrent, pour la plupart, que les activités d'animation constituent la majeure partie de leurs tâches et que ce sont elles qui confèrent sa valeur à leur travail.

L'article 59, auquel il est fait référence à l'article 63, point c), du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil, cite les activités d'animation éligibles («des actions d'information sur la région et la stratégie locale de développement», «des actions d'animation et la formation d'animateurs»). Celles-ci incluent des tâches de développement de projet telles que le soutien offert aux bénéficiaires potentiels pour élaborer des projets et préparer des candidatures, mais aussi pour réunir les différentes parties prenantes qui composent leur communauté. Si les GAL ne jouent pas ce rôle, seules les organisations, entreprises et régions les plus influentes participeront à la mise en œuvre de la stratégie locale de développement. Cette partie importante de leur fonction consiste: à encourager les membres et les zones plus faibles de la communauté, à leur fournir l'assistance technique nécessaire, à stimuler la formulation de nouvelles idées qui n'émergeraient pas autrement, à aider à surmonter les conflits qui existent dans chaque communauté, à créer une culture de collaboration vers des objectifs communs et à renforcer l'identité et l'image du territoire.

Les GAL doivent utiliser divers moyens pour informer la communauté locale des possibilités de subvention existantes pour les projets: ils peuvent le faire lors de réunions et d'événements publics, au moyen de brochures et de publications, via le site web des GAL et par l'intermédiaire des membres des GAL. Ce faisant, les GAL répondent non seulement à la demande existante de subventions, mais encouragent aussi potentiellement d'autres acteurs locaux à envisager de nouveaux investissements ou d'autres projets.

L'animation nécessite des ressources et des compétences additionnelles pour ce qui est de la communication, lesquelles diffèrent de celles requises pour les fonctions financières et administratives susmentionnées. Les pays qui ont utilisé les approches Leader pour améliorer la capacité organisationnelle et le développement local de leurs zones rurales disposent généralement à l'échelle locale d'une équipe formée de quatre ou cinq personnes. Ces équipes locales devraient posséder les compétences tant économiques que techniques requises pour évaluer et soutenir la pérennité de projets locaux.

Faut-il inclure la coopération dans la stratégie locale de développement?

La coopération n'est pas obligatoire au niveau du GAL, mais elle doit être possible pour les GAL qui sont désireux de mettre en œuvre des projets de coopération. La mesure de coopération, à l'instar des autres mesures Leader, doit être programmée.

La coopération peut être intégrée *ex ante* dans les stratégies locales de développement. Dans les anciens États membres, la priorité doit être accordée aux critères de sélection pour la stratégie locale de développement.

La mesure de coopération peut également être mise en œuvre directement au moyen de procédures de sélection organisées par l'autorité compétente.

Chapitre IV

Sélection des groupes d'action locale

Quels seront les critères de sélection et les procédures à suivre?

Procédure de sélection

La sélection et la constitution des groupes locaux et de leurs territoires et stratégies correspondants est probablement la phase la plus importante de tout le programme. Il importe dès lors que la définition des critères de sélection ne soit pas perçue seulement comme un simple processus administratif, mais corresponde aussi aux objectifs stratégiques qui sont attribués à l'axe Leader dans le programme.

Les appels d'offres pour la sélection de zones rurales en vue de la mise en œuvre de stratégies locales de développement doivent être organisés au plus tard dans les deux ans suivant l'approbation des programmes. Les États membres ou les régions peuvent cependant organiser des appels d'offres supplémentaires, en particulier lorsque Leader est ouvert à de nouvelles régions, auquel cas des délais plus longs peuvent être nécessaires.

Le règlement (CE) n° 1974/2006 du Conseil établit que le programme précise la procédure, le calendrier et les critères objectifs de sélection des stratégies locales de développement. Le fait de disposer de critères de sélection objectifs précis dans le programme offre l'avantage de permettre le lancement des appels d'offres dans les plus brefs délais.

Les États membres disposent d'une certaine flexibilité pour adopter les modèles de mise en œuvre.

Les procédures de sélection des groupes d'action locale doivent être ouvertes à toutes les zones rurales et permettre de mettre en concurrence les groupes d'action locale qui présentent des stratégies locales de développement¹³. En d'autres termes, les États membres doivent prouver au minimum que des procédures sont en place pour informer les parties prenantes de la possibilité d'introduire une demande au titre de l'axe Leader et veiller à ce que ces parties prenantes comprennent bien le processus décisionnel. Les communautés rurales devraient recevoir les informations les plus complètes possible (publications, sites web, etc.).

Les mêmes critères de sélection doivent s'appliquer à tous les GAL du programme afin de garantir l'application du principe d'égalité de traitement.

¹³ Article 37 du règlement (CE) n° 1974/2006.

Les procédures de sélection prévues dans un programme national pourraient inclure une phase de sélection régionale permettant d'évaluer la cohérence de la stratégie locale de développement avec la stratégie régionale de développement adoptée dans le cadre d'autres politiques ou instruments. Les mêmes critères de sélection devraient cependant aussi s'appliquer à tous les GAL. Cette phase régionale devrait précéder une phase finale de sélection à l'échelle nationale au cours de laquelle un comité national de sélection effectue une étude comparative de toutes les candidatures.

L'autorité de gestion peut envisager l'organisation d'un seul appel à la manifestation d'intérêt avec deux dates pour la soumission des propositions, notamment une date pour les régions expérimentées en projets Leader qui sont prêtes à mettre en œuvre des stratégies locales de développement et une date, plus tardive, pour les régions dans lesquelles l'approche Leader+ n'est pas encore mise en œuvre, mais qui envisagent de lancer des stratégies locales à partir de 2008.

L'autorité de gestion peut également envisager le lancement de deux appels d'offres successifs pour chacune de ces catégories.

Dans les zones qui ont expérimenté Leader au cours de la période de programmation 2000-2006 (ou 2004-2006 dans le cas de l'UE-10), les règles transitoires doivent être respectées: les GAL de ces zones ne commenceront à mettre en œuvre leur nouvelle stratégie locale de développement que lorsque l'ancienne stratégie sera déjà clôturée en ce qui concerne les engagements légaux pris avec les bénéficiaires. Des cas particuliers d'anciens GAL ayant étendu leur territoire ou le champ d'application de leur stratégie locale doivent également être envisagés; ils peuvent commencer à mettre en œuvre la nouvelle stratégie dans le nouveau territoire tout en attendant la fin de 2008 (ou la fin/levée des engagements) dans l'ancien territoire. Si un nouveau type d'opération (nouvelle catégorie de bénéficiaires éligibles des paiements ou nouveau domaine d'intervention) est inclus dans la stratégie locale de développement, sa mise en œuvre peut commencer parallèlement à la stratégie précédente. Une comptabilité distincte doit être tenue. Cependant, dans l'intérêt de la bonne gestion financière, un GAL devrait avoir épuisé les fonds attribués au titre de la stratégie locale de développement précédente avant de commencer à exécuter la nouvelle stratégie.

Dans de nouveaux territoires, l'acquisition préalable de compétences (sur une période de six mois à un an) est nécessaire avant de soumettre une stratégie locale de développement.

Une bonne pratique administrative adoptée à l'initiative de certains États membres consiste, suite à la sélection, à signer une convention/un accord contractuel concernant le plan local de développement entre l'entité juridique établie ou désignée par le GAL et l'organisme payeur et/ou l'autorité de gestion. Les accords administratifs qui doivent être mis en place afin de permettre l'exécution de la stratégie locale de développement convenue sont résumés dans un plan local de développement.

Critères de sélection

Une distinction peut être établie entre trois catégories de critères de sélection: 1) les critères associés au territoire, 2) les critères liés au partenariat et 3) les critères relatifs à la stratégie. Des éléments qualitatifs peuvent être requis en plus des critères d'éligibilité pour chacun de ces trois éléments (notamment la cohérence du territoire, la qualité de la stratégie et l'organisation du groupe d'action locale).

L'article 62 du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil définit des critères de sélection minimaux. Ils peuvent, par conséquent, être complétés par des critères nationaux spécifiques. En d'autres termes, les États membres peuvent ajouter d'autres critères qui les aident spécifiquement à sélectionner les meilleurs groupes et les meilleurs territoires pour la mise en œuvre de leurs objectifs pour les communautés locales.

- 1) Critères associés au territoire

Le territoire couvert par la stratégie doit être homogène et représenter une masse critique suffisante en termes de ressources humaines, financières et économiques pour soutenir une stratégie de développement durable [article 62, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil].

L'homogénéité du territoire

Le territoire doit être suffisamment *homogène* d'un point de vue géographique, économique et social. L'approche territoriale adoptée pour l'axe Leader modifie fondamentalement la façon dont les zones locales sont perçues et définies. Les territoires deviennent des projets territoriaux, à savoir des organisations d'apprentissage actives travaillant collectivement à la réalisation d'un objectif commun. Cette approche modifie la logique de définition des limites des territoires couverts par les GAL. Il n'est pas recommandé de prendre pour point de départ des limites administratives fixes, d'examiner les besoins du territoire en question, puis de rechercher quelqu'un (provenant généralement de l'extérieur) pour résoudre la problématique. Le cycle doit démarrer avec les acteurs présents sur le territoire, la définition de leurs besoins, l'identification de leur potentiel et la détermination de leur stratégie pour l'avenir. Les limites précises du territoire dépendent de qui veut faire quoi et avec qui.

Le critère de masse critique: quelle devrait être la taille des territoires?

Le règlement (CE) n° 1974/2006 fixe les seuils inférieur et supérieur pour le territoire des GAL en des termes laissant une certaine souplesse: «En règle générale, la population de chacune des zones visées [...] ne doit pas être inférieure à 5 000 habitants et ne doit pas être supérieure à 150 000 habitants. Cependant, dans des cas dûment justifiés, il est possible d'abaisser le seuil des 5 000 et de relever le plafond des 150 000 habitants»¹⁴.

Si l'État membre fait usage de cette possibilité de dérogation, une justification valable doit être présentée dans le programme. De petites villes et des zones périurbaines pourraient être incluses dans le territoire, mais, dans le cas de l'axe 4, le ciblage géographique ne devrait pas dépasser les limites de la zone rurale qui est indiquée dans le programme: conformément à l'article 61, point a), du règlement (CE) n° 1698/2005, les stratégies locales de développement par zone de l'approche Leader sont conçues pour des *zones rurales* clairement définies au niveau sous-régional.

À titre de référence, la taille moyenne des groupes d'action locale Leader+ est d'environ 56 000 habitants répartis sur un territoire moyen de 1 805 km². Toutefois, de grandes variations existent puisque le nombre moyen d'habitants est de plus de 70 000 dans des pays tels que l'Irlande, le Royaume-Uni et l'Italie, alors qu'il est inférieur à 40 000 en Espagne, en Autriche, en Belgique et au Luxembourg. En Suède et en Finlande, la taille moyenne est de

¹⁴ Article 37, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1974/2006.

plus de 4 000 km², tandis qu'en Belgique, au Luxembourg et aux Pays-Bas, elle est inférieure à 500 km².

La taille du territoire devrait évidemment être adaptée aux réalités de chaque pays (par exemple, densité de population). En ce sens, chaque État membre doit tenir compte d'au minimum deux aspects:

- Plus le territoire est vaste, plus la masse critique est grande. La probabilité de réaliser des économies d'échelle en gérant le programme est plus grande et la région peut éventuellement (mais pas nécessairement) correspondre plus étroitement à un bassin d'emploi fonctionnel (et viable).
- Plus le territoire est petit, plus il est facile d'entrer en relation avec la population locale, d'accroître la participation locale et de créer une capacité organisationnelle ainsi qu'une identité locale. Étant donné qu'il s'agit des principaux objectifs de l'axe Leader, les régions ne devraient pas être trop grandes.

Les États membres auront donc pour tâche principale d'établir un juste équilibre entre les deux aspects susmentionnés dans les limites fixées à l'article 37, paragraphe 3, du règlement d'application.

- 2) Critères liés au partenariat

Le groupe d'action locale doit se composer soit d'un groupe qui est déjà bénéficiaire de l'initiative Leader II ou Leader+ ou qui a acquis une expérience dans le cadre de l'approche Leader, soit d'un nouveau groupe représentatif de partenaires des différents milieux socio-économiques du territoire concerné et ayant une implantation locale¹⁵.

Au niveau décisionnel, les partenaires économiques et sociaux, ainsi que d'autres représentants de la société civile, tels que les agriculteurs, les femmes du milieu rural, les jeunes, ainsi que leurs associations, doivent représenter au moins 50 % du partenariat local. L'objectif est ici de parvenir à un équilibre entre la composition socio-économique du territoire et la composition du partenariat¹⁶.

Les groupes d'action Leader doivent être distingués des partenariats locaux public-privé de l'axe 3 visés à l'article 59, point e), du règlement (CE) n° 1698/2005, qui ont été constitués pour des stratégies locales appliquant uniquement une ou plusieurs mesures de l'axe 3 et lorsque le pourcentage minimal de partenaires privés n'est pas fixé au niveau de l'UE.

Le groupe d'action locale doit démontrer une capacité à définir et à mettre en œuvre une stratégie de développement pour le territoire, proposer une stratégie locale de développement intégrée et être responsable de sa mise en œuvre¹⁷.

L'autorité de gestion doit veiller à ce que les groupes d'action locale désignent un chef de file administratif et financier ayant capacité pour gérer des subventions publiques et assurant le bon fonctionnement du partenariat, ou s'associent dans une structure commune juridiquement

¹⁵ Article 62, paragraphe 1, point b), du règlement (CE) n° 1698/2005.

¹⁶ Article 62, paragraphe 1, point b), du règlement (CE) n° 1698/2005.

¹⁷ Article 62, paragraphe 1, points a) et c), du règlement (CE) n° 1698/2005.

constituée dont les statuts garantissant le bon fonctionnement du partenariat¹⁸. La capacité à gérer des subventions publiques doit être garantie. Certains groupes locaux peuvent disposer de cette expertise au sein de leur organisation, tandis que, dans d'autres cas, il peut être nécessaire de faire appel à l'un des membres du partenariat ou à un organisme externe ayant des capacités pour gérer de telles subventions. Bien qu'il ait été conçu pour les territoires des nouveaux GAL qui n'ont aucune expérience de Leader, le dernier modèle ne devrait pas être utilisé systématiquement dans les GAL plus anciens.

- 3) Critères relatifs à la stratégie locale de développement

Une stratégie locale de développement intégrée doit être fondée sur les éléments suivants au minimum [article 61, points a) à d) et point g), du règlement n° 1698/2005 du Conseil]:

- des stratégies locales de développement par zone conçues pour des zones rurales clairement définies au niveau sous-régional,
- des partenariats public-privé au niveau local,
- une approche ascendante avec un pouvoir décisionnel pour les groupes d'action locale quant à l'élaboration et à la mise en œuvre de stratégies locales de développement,
- une conception et une mise en œuvre multisectorielles de la stratégie fondées sur l'interaction entre les acteurs et les projets de différents secteurs de l'économie locale,
- la mise en réseau de partenariats locaux.

Les États membres de l'UE-15 doivent s'efforcer d'accorder la priorité à la sélection des groupes d'action locale qui ont intégré la coopération dans leur développement local. La priorité pourrait également être accordée aux stratégies novatrices ou à d'autres caractéristiques.

Le fait que l'entité juridique du GAL mette en œuvre d'autres fonds de l'UE (par exemple, en agissant en tant que groupe au titre de l'axe 4 du Fonds européen pour la pêche) ne doit pas être considéré comme un critère d'exclusion. Il est nécessaire de garantir une séparation claire des instruments (partenariats distincts, comités de sélection de projets, comptabilité distincte et délimitation entre les stratégies) et le partage des coûts de fonctionnement communs.

Chapitre V

Mise en œuvre de la stratégie locale de développement

Le groupe d'action locale a la responsabilité pratique de mettre en œuvre la stratégie locale de développement [article 62, paragraphe 1, point a), du règlement (CE) n° 1698/2005]. Le «centre de gravité» du processus décisionnel devrait être local. Autrement dit, il devrait se situer à l'endroit où les opérations principales pour la mise en œuvre de l'axe Leader doivent être exécutées. La décentralisation des tâches de gestion n'a pas d'incidence sur la responsabilité de l'autorité de gestion en ce qui concerne l'efficacité et la conformité de la gestion [article 75, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1698/2005].

¹⁸ Article 62, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1698/2005.

Modèles de mise en œuvre Leader

L'expérience acquise avec les précédentes initiatives Leader de l'UE a montré qu'il existe de grandes différences entre les États membres en ce qui concerne la portée des tâches déléguées aux GAL. Trois grands modèles de mise en œuvre de Leader sont utilisés actuellement par les États membres sous l'axe Leader:

- les GAL sont compétents uniquement pour sélectionner des projets,
- les GAL sont compétents pour sélectionner des projets et payer les bénéficiaires,
- les GAL sont compétents tant pour sélectionner que pour approuver des projets.

Le premier modèle (décentralisation de la compétence de sélection de projets uniquement) peut être considéré comme un «modèle de base» correspondant aux exigences minimales en ce qui concerne le transfert de la prise de décision au niveau local. D'autres modèles ont été élaborés à l'initiative des États membres.

Dans les deux premiers modèles, le contrôle de l'éligibilité avant l'approbation du projet est confié à l'organisme payeur ou à l'autorité de gestion ou à tout autre organisme public agissant par délégation. Ce contrôle administratif devrait se limiter *exclusivement* à un contrôle de la légalité en rapport avec l'éligibilité des opérations sans s'étendre à une évaluation de la qualité ou à une évaluation de la pertinence du projet pour la stratégie locale. Un tel contrôle ne devrait porter que sur des projets qui ont déjà été sélectionnés par les GAL. Les projets ou listes de projets qui ont été rejetés par les GAL ne devraient pas faire l'objet d'autres contrôles ou d'un autre examen par ces organismes.

Les autorités de gestion devraient établir des orientations claires à l'attention des organismes payeurs concernant le rôle qu'ils ont à jouer dans le processus décisionnel de Leader.

Dans tous les modèles de mise en œuvre, une séparation appropriée des responsabilités devrait être maintenue de façon à garantir la transparence dans la prise de décision et à éviter tout conflit d'intérêts potentiel. D'une manière générale, les personnes impliquées dans l'élaboration de projets ne devraient pas être associées à la sélection ou à l'approbation de projets. Quant aux personnes participant à la sélection ou à l'approbation de projets, elles ne devraient pas être associées aux tâches de contrôle en rapport avec les demandes de paiement.

Les tâches administratives de base des GAL

Les tâches administratives de base dont les GAL doivent s'acquitter et qui sont communes à tous ces modèles de mise en œuvre sont les suivantes (elles doivent bien entendu être adaptées au contexte administratif national ou régional):

1. établissement et publication des appels à projet, y compris la définition des critères locaux de sélection (appels périodiques ou permanents),
2. réception des candidatures,
3. évaluation des projets.

4. classement des projets et présentation à l'autorité de gestion de listes de projets sélectionnés, y compris la détermination du montant de l'aide, ou soumission sur une base permanente à l'autorité de gestion de projets sélectionnés,
5. suivi de la mise en œuvre de la stratégie (y compris le suivi de la mise en œuvre de projets sélectionnés),
6. évaluation de la stratégie.

Le rôle de l'autorité de gestion doit se concentrer sur des tâches visant à faciliter le travail des GAL au niveau local en fournissant le cadre de mise en œuvre nécessaire aux GAL et un système de supervision permettant de surveiller la mise en œuvre au niveau local. L'organisme payeur doit de la même façon se concentrer sur les tâches de contrôle afin de garantir que les règles d'éligibilité sont respectées.

Procédure de sélection de projets

Les GAL procèdent à l'évaluation qualitative de projets en se fondant sur des critères locaux de sélection de projets et veillent notamment à ce que la stratégie locale de développement soit respectée. L'évaluation de projet devrait être motivée et documentée afin de démontrer que la décision est saine et équitable en rapport avec l'homogénéité et la pertinence des critères de sélection. Les décisions en matière de sélection de projets sont généralement confiées à un organisme élu (comité, conseil, etc.) au sein du partenariat.

Il y a lieu d'instaurer des procédures afin de garantir la transparence de toutes les décisions en leur accordant la visibilité adéquate (par exemple, publication des procès-verbaux des réunions de sélection de projets sur les sites web du GAL) et d'éviter les conflits d'intérêts. Tout membre du comité de sélection de projets qui a un intérêt dans un projet doit notifier cet intérêt et s'abstenir de participer au vote.

La déclaration devrait décrire la nature du lien entre le membre du comité de sélection et le candidat. Cette information devrait également être consignée dans le procès-verbal. Ainsi, il existe un conflit d'intérêts lorsque l'exercice des fonctions du membre du comité de sélection de projets est compromis par des motifs impliquant la famille ou l'intérêt économique (par exemple, le membre du comité de sélection est le candidat).

Des règles internes devraient également être appliquées par les GAL de façon à garantir que les partenariats ne sont pas dominés par les autorités locales lors des réunions de sélection de projets, par exemple en exigeant que les membres du secteur «privé» représentent au moins 50 % des votes au cours de chaque réunion de prise de décision [article 62, paragraphe 1, point b)].

Procédure de recours

Une procédure de recours doit être instaurée afin que le recours d'un candidat puisse être soumis à l'organisme responsable de l'approbation de projet (autorité de gestion ou GAL en fonction des modèles de mise en œuvre) dans un délai donné à compter de la date à laquelle la décision négative a été prise.

Fonction de paiement

Deux modèles principaux existent pour certifier les dépenses et payer le bénéficiaire final:

1) un modèle décentralisé dans lequel le groupe est directement responsable de la certification initiale de l'achèvement des projets et le paiement est le système de subvention globale. La subvention globale est soit détenue par le GAL lui-même, soit gérée par un organisme partenaire qui est intégré dans le GAL ou est actif indépendamment du groupe local.

L'article 6, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1290/2005 cite les tâches dont l'organisme payeur doit s'acquitter et précise ensuite qu'«à l'exception du paiement des aides communautaires, l'exécution de ces tâches peut être déléguée». L'article 6, paragraphe 1, fait exclusivement référence au «paiement des aides communautaires». Dans le domaine du développement rural où une subvention publique unique cofinancée par l'UE et l'État membre est normalement payée au bénéficiaire final, ce paiement au bénéficiaire final n'est normalement pas couvert par l'article 6, paragraphe 1, et il peut donc être exécuté par le groupe d'action locale. L'organisme payeur ne doit conserver la responsabilité que du remboursement à une autre autorité ou à un autre organisme de la partie de la subvention qui est imputable à l'UE.

Lorsqu'un État membre fait usage de cette possibilité, l'organisme payeur reste entièrement responsable de veiller à la légalité et à la régularité de la transaction sous-jacente totale, y compris de la protection de l'intérêt financier de l'UE, ainsi que de déclarer à la Commission les dépenses correspondantes et de préparer les comptes en conséquence. Les GAL peuvent ainsi utiliser une liste de contrôle d'éligibilité préparée par l'organisme payeur qui correspond à la législation financière pertinente. Cette liste de contrôle doit être complétée par les GAL. Le dossier complet doit être conservé à des fins de contrôle pendant toute la durée mentionnée dans la législation pertinente.

Un système unique de mise à disposition des subventions n'est pleinement opérationnel que si tous les fonds publics sont concentrés en un seul paquet (voir ci-dessous: partie du degré de concentration des fonds). Ce gain en flexibilité disparaîtrait totalement si seul le financement européen est décentralisé et que le GAL est obligé d'obtenir le cofinancement national pour chaque projet. Une subvention globale exige une gestion dûment coordonnée des flux financiers.

2) Un modèle plus centralisé existe lorsque le paiement est effectué par l'organisme payeur. Le bénéficiaire ultime présente sa demande de paiement à l'organisme payeur soit par l'intermédiaire du GAL (ce dernier informe l'organisme payeur que le paiement peut être effectué), soit directement en informant toutefois le GAL, destinataire en copie. L'organisme payeur s'acquitte du paiement directement auprès du bénéficiaire ultime et transmet une copie au GAL. Le GAL doit être tenu informé afin de lui permettre d'effectuer des contrôles et d'évaluer sa stratégie.

Les deux systèmes ont été utilisés pour les GAL sous Leader+. L'une et l'autre des méthodes ont leurs avantages et leurs inconvénients. La pratique administrative et la routine jouent cependant ici un grand rôle. À titre d'exemple, certaines autorités sont à même de créditer directement le bénéficiaire dans un délai très court après avoir reçu la documentation du groupe sans que cela interfère dans la décision. Dans d'autres cas cependant, cette opération peut requérir un processus laborieux de double contrôle qui ralentit considérablement les procédures et diminue la capacité du groupe à prendre des décisions et à fournir des résultats.

Il est suggéré d'introduire des délais maximaux pour les paiements aux bénéficiaires ou les remboursements aux GAL, le cas échéant, dans la description des circuits financiers de façon à ce que les GAL disposent d'une mesure de sécurité dans la planification et d'une perspective de dépense.

Contrôles

L'article 28 *septies*, paragraphe 2 (ex-article 33, paragraphe 1) du règlement (UE) n° 65/2011 du Conseil (portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil en ce qui concerne les procédures de contrôle) autorise les États membres à déléguer des tâches de contrôle aux GAL par un acte officiel en cas de dépenses effectuées en application de l'article 63, point a) (volet «mise en œuvre de la stratégie locale de développement») et point b) (volet «coopération») du règlement (CE) n° 1298/2005. Les contrôles administratifs portant sur la candidature et les demandes de paiement, y compris des visites *in situ* associées aux investissements, peuvent être exécutés par les GAL. L'autorité compétente conserve toutefois la responsabilité de vérifier que ces GAL ont la capacité administrative et de contrôle nécessaire pour accomplir ce travail et doivent effectuer des contrôles réguliers concernant les opérations menées par les GAL, notamment des contrôles de la comptabilité et la répétition de contrôles administratifs par échantillonnage.

Lorsque le GAL n'a pas reçu une telle délégation, il est recommandé de l'informer des résultats des contrôles ou d'autoriser son personnel à prendre part aux visites *in situ* et aux contrôles sur place. Il s'agit pour le GAL d'une façon de surveiller la mise en œuvre de la stratégie locale de développement et d'améliorer les compétences en rapport avec les règles d'éligibilité et la gestion financière.

L'exécution de contrôles sur place reste sous la responsabilité des autorités compétentes. L'échantillon à contrôler doit être proportionnel aux dépenses Leader.

Combiner les financements

Les groupes de réflexion Leader du réseau européen de développement rural ont fait remarquer qu'il est problématique dans certains États membres de garantir le cofinancement public. Parmi les solutions pratiques pour pallier les difficultés actuelles, il est suggéré:

- d'établir des fonds nationaux/régionaux et/ou locaux de façon à ce que les bénéficiaires puissent obtenir un cofinancement public en même temps que le soutien du Feader;
- d'utiliser un formulaire de candidature conjointe au cofinancement par l'UE et par les autorités nationales.

Dans le cas d'un cofinancement public national obtenu distinctement par le bénéficiaire, le GAL peut jouer un rôle utile pour obtenir ou accorder le cofinancement public national ou une partie de celui-ci.

Suivi et évaluation au niveau du PDR

Des indicateurs de réalisation spécifiques à Leader existent (tableaux O.41 (1) à O.431). Pour le tableau O.41 (2), ils indiquent le nombre de projets et de bénéficiaires. Les données doivent être ventilées entre les mesures différentes de l'axe 1, 2 ou 3. Les projets qui ne peuvent être reliés à une mesure spécifique doivent être inclus dans la catégorie «Autres» des différents axes en fonction des objectifs respectifs auxquels ils contribuent. Les données concernant les

bénéficiaires sont à leur tour subdivisées en personnes individuelles, secteur privé et secteur public et GAL et, dans le cas des personnes individuelles, décomposées en sexe et âge.

Il n'existe aucun indicateur de résultat et d'impact pour Leader, étant donné que la méthode doit permettre d'atteindre les objectifs d'un autre axe.

Huit questions d'évaluation du CCSE concernent spécifiquement Leader:

Mesure 41: trois questions se rapportent exclusivement à l'évaluation qualitative de l'effet de l'approche Leader en se concentrant sur les caractéristiques spécifiques de l'approche Leader (améliorer la gouvernance et la mobilisation du potentiel de développement endogène, approches multisectorielles et coopération). Une question se rapporte à la mesure dans laquelle l'approche Leader a contribué aux priorités des axes 1, 2 et 3.

Mesure 421: dans quelle mesure le soutien a-t-il contribué à promouvoir la coopération et à encourager le transfert de meilleures pratiques? Dans quelle mesure les projets de coopération et/ou de transfert des meilleures pratiques basées sur l'approche Leader ont-ils contribué à une meilleure réalisation des objectifs d'un ou de plusieurs des trois autres axes?

Mesure 431: dans quelle mesure le soutien a-t-il accru les capacités des groupes d'action locale et des autres partenaires impliqués à mettre en œuvre les stratégies locales de développement? Dans quelle mesure le soutien a-t-il contribué à accroître la capacité de mise en œuvre de Leader?

Suivi et évaluation de la stratégie au niveau local (GAL)

Un système permettant de surveiller et d'évaluer la stratégie locale de développement est en place au niveau du GAL avant de commencer la mise en œuvre de la stratégie locale de développement. Les coûts associés à ces tâches doivent être éligibles à la sous-mesure «fonctionnement du groupe d'action locale» de la mesure 431.

Suivie

Les procédures de suivi officiel et de rapport concernant la mise en œuvre de la stratégie et les contrôles de conformité associés sont susceptibles d'être soit fixées par l'autorité de gestion, soit présentées dans des guides de programmation. Les GAL doivent indiquer comment ils entendent se conformer à ces exigences.

Les objectifs de la stratégie locale de développement doivent définir avec précision les réalisations locales à atteindre, fournissant ainsi un cadre et une orientation clairs pour la gestion quotidienne des programmes, ainsi qu'une base pour la gestion de la performance et la comptabilité. Des rapports doivent être établis à intervalles réguliers et un rapport annuel doit être élaboré. Il n'existe pas de système distinct permettant d'assurer un suivi des GAL. Ceux-ci doivent être invités à présenter un rapport à l'autorité de gestion sur les réalisations et les résultats des projets qu'ils soutiennent dans un formulaire qui ressemble à celui qui doit être utilisé pour l'établissement de rapports concernant les autres axes. Les rapports de suivi annuels du GAL devraient contribuer au contrôle annuel du PDR. Le suivi de la mise en

œuvre du projet (mesure des progrès financiers et physiques enregistrés par les projets) est une mesure nécessaire pour garantir le suivi de la mise en œuvre de la stratégie locale de développement. Il est dès lors important que les GAL aient une perception claire des objectifs que le PDR doit suivre dans son ensemble et qu'ils soient formés à contrôler les indicateurs afin de pouvoir inclure dans leur stratégie des informations détaillées sur la façon dont ils contribuent à ces objectifs.

Évaluation

L'autoévaluation d'un GAL devrait se concentrer sur des questions sélectionnées se rapportant aux objectifs de sa stratégie locale de développement, mais aussi sur des questions d'évaluation communes concernant, par exemple, la méthode Leader et la valeur ajoutée. Les points essentiels de l'auto-évaluation du GAL sont, entre autres:

- les procédures de travail internes du GAL,
- la satisfaction du bénéficiaire et le retour d'information sur les services du GAL et
- l'évaluation de l'impact du GAL par les parties prenantes.

Les orientations permettant de coordonner l'autoévaluation doivent donc être arrêtées par l'autorité de gestion.

Les GAL doivent être formés à l'autoévaluation par des spécialistes en évaluation.

Les outils qui ont été utilisés par les GAL dans le cadre de l'initiative Leader+ de l'UE sont, entre autres, l'utilisation de groupes de travail, les consultations générales de la communauté et des parties prenantes, les réunions de GAL et le concours de consultants.

Les autorités de gestion devraient envisager la possibilité pour les GAL de revoir et modifier régulièrement la stratégie locale de développement afin de bénéficier du suivi et de l'évaluation.