



HAL
open science

L'approche LEADER et le développement local en France

Pascal Chevalier

► **To cite this version:**

Pascal Chevalier. L'approche LEADER et le développement local en France. Maria Halamska, Marie-Claude Maurel. Les acteurs locaux à l'épreuve du modèle européen LEADER : France, Hongrie, Pologne, Centre français de recherche en sciences sociales (CEFRES), pp.53-70, 2010. halshs-00498387

HAL Id: halshs-00498387

<https://shs.hal.science/halshs-00498387>

Submitted on 7 Jul 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Les acteurs locaux à l'épreuve
du modèle européen LEADER**

France – Hongrie – Pologne

Les acteurs locaux à l'épreuve du modèle européen LEADER

France – Hongrie – Pologne

sous la direction de
Maria HALAMSKA
et
Marie-Claude MAUREL

Prague, CEFRES
Varsovie, IRWiR PAN

© CEFRES/IRWiR PAN, 2010

CEFRES

Centre français de recherche en sciences sociales

USR 3138 CNRS-MAEE, Vyšehradská 49, CZ-128 00 Prague 2

www.cefres.cz

IRWiR PAN

Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk

Ul. Nowy Świat 72, PL-00-330 Warszawa

www.irwirpan.waw.pl

Cette publication a été réalisée dans le cadre du projet
Aldetec – Action locale et développement territorial
en Europe centrale – financé par l’Agence nationale
de la recherche n° ANR-08-BLAN-0270-01.

ISBN 978-80-86311-22-7 (CEFRES)

ISBN 83-89900-34-3 (IRWiR PAN)

L'APPROCHE LEADER ET LE DÉVELOPPEMENT LOCAL EN FRANCE

Pascal Chevalier

Un changement de paradigme de la politique de développement rural s'est opéré en France à partir des années 1980. D'une politique de développement agricole, fondée sur la modernisation des structures, l'intensification et la spécialisation de la production selon le modèle productiviste, on est passé progressivement à la formulation d'une politique de développement plus intégrée et surtout se voulant plus durable. Au niveau institutionnel, le changement du discours politique dominant traduit une rupture des approches conceptuelles et des pratiques, avec le passage d'un mode de développement centralisé et exogène, hérité des politiques d'aménagement du territoire des années 1950, à un mode de développement décentralisé et endogène (fondé sur des initiatives et des ressources locales) et impliquant de nouvelles formes de gouvernance.

Cette nouvelle façon de penser le pouvoir affirme le rôle fondamental des collectivités territoriales et permet surtout de mobiliser l'action collective en encourageant les partenariats. La notion de « gouvernance territoriale » rend compte de ces nouvelles démarches de l'action publique qui s'inscrivent dans un univers multi-acteurs et multi-échelles (communes, départements, régions). À la rencontre des politiques européennes et nationales, mais aussi d'initiatives ascendantes émanant des acteurs locaux (élus, animateurs de projets, etc.), de nouvelles formes de structuration des territoires ruraux participent de ce changement du mode de gouvernance des

territoires. Leur repérage et leur interprétation sont au cœur de ce texte.

Pour appréhender la thématique du développement local, sous un angle concret, on a choisi de privilégier la mise en œuvre du programme LEADER¹ par la France. Dans ce pays, comme ailleurs dans l'UE, il permet d'appuyer des projets de développement territorial émanant des acteurs locaux des zones rurales. Dans ce cadre, il s'agit de dresser et analyser le contexte d'application du programme LEADER en France, ainsi que sa mise en œuvre dans un contexte de décentralisation et de régionalisation particulier.

DIVERSITÉ DES MODÈLES DE DÉVELOPPEMENT

Des mutations considérables ont affecté les espaces ruraux français depuis l'après-guerre, tant pour l'usage des sols, que pour l'économie et la société. Elles se sont produites dans des sens parfois contradictoires avec simultanément des processus de désertification et de reconquête, de dispersion ou de concentration des hommes et des activités, d'abandon et d'intensification, de résistance au progrès ou de forte capacité d'initiative. Il n'est donc pas possible de tenir un discours unique sur ces changements qui relèvent non seulement des effets de l'urbanisation, mais de stratégies et de dynamiques propres aux acteurs ruraux. Les trente dernières années ont vu émerger puis s'amplifier un mouvement de reflux des villes vers les campagnes, en même temps que se dégradait le mouvement naturel et que s'inversait la courbe de l'évolution. Globalement, les zones à dominante rurale bénéficient d'une attractivité réelle, non seulement dans les grandes périphéries urbaines, mais également dans des zones plus à l'écart des grands courants économiques. Les nouveaux ruraux constituent une population hétérogène, de retraités, de jeunes ménages, de créateurs d'activités, comme de personnes en situation d'exclusion. Le mouvement est encore mal perçu et sans doute fragile, c'est ce qui justifie le choix national de l'axe fédérateur de l'accueil. Ce phénomène n'est pas encore accompagné d'une croissance de l'emploi local, les pertes de l'agriculture et des petites industries en difficulté n'étant pas compensées par le développement

¹ Liaisons Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale.

du tertiaire. Mais à terme, on peut penser que ces apports démographiques vont se traduire par des créations d'emploi, notamment dans les services de proximité, c'est en tout cas un enjeu pour les zones rurales.

Les nouveaux enjeux du développement rural

Alors que par le passé on demandait principalement à l'espace rural de satisfaire les besoins alimentaires de la population, il s'ouvre aujourd'hui à de nouvelles valeurs d'usage pour la société toute entière. Il continue bien sûr à assurer son rôle d'espace productif pour les agriculteurs, mais il est aussi une vaste réserve foncière disponible pour l'implantation d'habitats et de nouvelles activités. Il devient surtout un espace pour la récréation, le tourisme et les loisirs des Français et, au-delà, d'un nombre de plus en plus important d'Européens. Le milieu rural est aussi le lieu privilégié de la reproduction des grands cycles naturels (eau, air, faune, flore...) et comporte un important potentiel patrimonial grâce à ses paysages, son bâti traditionnel et ses cultures locales. L'espace rural devient multifonctionnel et son devenir est un enjeu stratégique tout autant pour les urbains que pour les ruraux eux-mêmes. Il en résulte sans doute de nombreux conflits entre usagers et propriétaires, entre nouveaux et anciens habitants, entre les diverses catégories d'acteurs locaux, entre les villes et les campagnes, sur la façon d'envisager et d'organiser l'avenir. Mais les dynamiques globales à l'œuvre ouvrent surtout de nouvelles opportunités pour un développement plus diversifié et pour une intégration plus large dans les mouvements d'ensemble de la société.

Le milieu rural bénéficie de plusieurs atouts y favorisant la localisation des activités économiques. Il bénéficie d'une part de transferts d'activités en provenance des zones urbaines. Il s'agit principalement d'activités industrielles qui n'ont plus aujourd'hui leur place en zones urbaines (manque d'espace, coût trop élevé du foncier...). La présence d'une industrie forte dans certains milieux ruraux est également expliquée par la structure organisationnelle particulière du marché de travail : des formes paternalistes de gestion et la présence de marchés du travail de taille réduite conduisent à une forte stabilité des emplois et à des niveaux de

salaires moins élevés qu'en zones urbaines (de l'ordre de 10 % de moins).

L'agrément du cadre de vie constitue aussi un facteur déterminant pour les choix de localisation des chefs d'entreprise, ainsi que pour certaines professions qualifiées qui résident dans le rural tout en continuant à travailler dans les pôles urbains. La migration des populations exclues du développement urbain constitue une autre forme de transfert qui s'affirme ces toutes dernières années ; ces phénomènes de migration concernent également les zones rurales dites isolées et nécessitent d'apporter des réponses spécifiques à ce type de population.

L'activité touristique représente une activité économique de premier rang, dans laquelle le tourisme « rural » compte pour une part importante. Les chiffres disponibles restent cependant assez flous du fait de la confusion générale qui est faite entre le *rural* et la *campagne*, notion qui exclue les zones rurales les plus proches du littoral, ou celles de zones de montagne bien identifiées. En tenant compte de cette imprécision, on estime que le rural concentre 37 % des séjours touristiques, 40 % des emplois liés aux fonctions récréatives (avec un taux de progression plus fort qu'en urbain) et 58 % de la capacité d'accueil. L'« agriturismo » reste par contre très modeste : il concerne seulement 2,4 % des exploitations agricoles en 2005, contingent qui présente de plus un taux de renouvellement très important. Les retombées économiques du tourisme rural sont moins évidentes. Il présente de bons effets multiplicateurs, largement supérieurs en certains endroits à ceux des fonctions traditionnelles du milieu rural, mais une part très importante de la capacité d'accueil et de la fréquentation échappe au marché (résidences secondaires, accueil familial ou chez des amis). Par ailleurs, l'espace rural est surtout utilisé pour de très courts séjours (plus de 60 % des séjours y durent moins de trois nuits), ce qui ne favorise guère une activité touristique permanente. La forte dispersion et l'hétérogénéité de l'offre en limitent la lisibilité. Le tourisme rural a également une forte propension à se concentrer autour des zones à forte densité et autour des zones touristiques principales du littoral et en montagne. Il ne constitue pas une solution immédiate pour le rural isolé. De façon plus générale, la « campagne » a du mal à progresser en part relative du marché touristique, par rapport aux autres types

d'espaces. Le tourisme rural souffre également d'un certain vieillissement des investissements et des acteurs.

Initiatives et instrumentation du développement local

De nombreux obstacles ont freiné le développement des zones rurales en France depuis l'après-guerre, tant du fait de l'insuffisance des dynamiques internes du milieu, que du manque d'adaptation des politiques mises en œuvre. L'importance de l'exode des populations, la disparition ou le recul des activités économiques traditionnelles, le sous-équipement, ont créé des défis considérables à la conversion et à la modernisation du monde rural. Les réponses publiques apportées n'ont pas toujours été satisfaisantes pour plusieurs raisons : une trop forte centralisation qui a longtemps marqué la conception et la gestion des politiques d'aménagement du territoire, puis une vision largement sectorielle des problèmes à résoudre et des moyens à mettre en œuvre, enfin l'extrême morcellement des « collectivités de base » et leurs difficultés à trouver les voies d'une coopération. On pourrait sans doute y associer la place excessive accordée au soutien à la production agricole par rapport à l'action sur les structures et la diversification économique. Ces carences d'initiatives et d'organisation sont progressivement en voie d'être comblées.

Des instruments et des pratiques de développement local qui s'affirment

En France, la nécessité d'appréhender les problèmes de développement rural dans un cadre local a été ressentie dès les années 1960. Elle s'est concrétisée en 1970 par la mise en place du Plan d'Aménagement Rural (PAR) par le ministère de l'Agriculture. Son objectif était d'élaborer, dans un périmètre restreint – par la concertation entre les élus, les administrations et les responsables socioprofessionnels –, des programmes de développement multisectoriels qui permettent de coordonner les diverses interventions publiques pour qu'elles concourent à un aménagement global. Jusqu'en 1983, plus de 250 PAR vont ainsi être mis en place

et constituer autant de laboratoires du diagnostic territorial et du dialogue local entre les partenaires.

À partir de 1975, la Direction à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) instaure des « contrats de pays » qui apportent à des structures de pays (syndicats, associations, etc.) des moyens financiers accordés sur la base d'un document de programmation pluriannuel. Cette procédure, décentralisée et reprise par de nombreuses régions, va déboucher sur plus de 350 contrats de pays jusqu'en 1982. Ces démarches seront reconduites par la suite dans le cadre de politiques régionales de soutien aux territoires, parfois mises en place de manière systématique par certains Conseils régionaux (contrats de terroir en Midi-Pyrénées, contrats globaux de développement en Rhône-Alpes, etc.).

Parallèlement, face à l'émiettement des communes rurales et à l'échec des politiques de regroupement volontaire, l'organisation d'une intercommunalité s'affirme. Elle est d'abord axée sur la réalisation et la gestion d'équipements ou de services communs avec les syndicats de communes à vocation unique ou multiple. Puis elle s'élargit à une intercommunalité de projet, avec la « charte intercommunale d'aménagement et de développement » instaurée par la loi de décentralisation, qui donne aux communes la maîtrise de l'initiative et de l'approbation de ce document de planification (près de 300 chartes seront élaborées). En instaurant les « communautés de communes », la loi A.T.R.² de 1992 va encore plus loin en officialisant le transfert de certaines compétences (dont le développement économique) et en les dotant de ressources propres.

Le bilan de toute cette période est sans aucun doute contrasté, avec des insuffisances et des échecs, mais elle témoigne d'une prise de conscience progressive des acteurs locaux des problèmes et des perspectives nouvelles offertes aux territoires ruraux. Là où l'initiative locale a su s'organiser et s'est appuyée sur des groupes motivés, elle a pu déboucher sur une réelle dynamique d'innovation économique et sociale.

² Administration Territoriale de la République.

Une nouvelle phase avec la Loi sur l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire

La loi du 4 février 1995 (LOADT³) a défini le concept de « pays », cadre du projet de développement local d'un territoire élaboré par un partenariat. Elle a donné lieu à la reconnaissance d'une centaine de pays en 2000. L'application de cette loi avait été marquée par de forts contrastes interrégionaux. Les régions du grand Ouest (6 pays en Bretagne, 17 en Poitou-Charentes, 6 en Pays de la Loire, 9 en Basse Normandie, etc.) se sont emparées plus rapidement de ce mode d'organisation qui correspond à des pratiques anciennes de développement local et de 21 contractualisations héritières des premiers contrats de pays des années 1975. Avec 11 pays constatés, la Picardie a également trouvé dans la loi de 1995 un support législatif convergent avec sa propre politique de « contrats de territoire » lancée au début des années 1990. En retard en matière d'intercommunalité à fiscalité propre, la région Centre s'est rapidement approprié cette nouvelle notion, dès 1994-1995, grâce à l'impulsion donnée par le Conseil régional et ses contrats de pays. Dans les autres régions, les pays ont été moins nombreux à se constituer, soit par déficience des pratiques intercommunales et absence de dispositifs contractuels incitatifs, soit au contraire en raison d'une concurrence entre la politique régionale et la politique nationale des pays. Les contrats de terroirs en Midi Pyrénées ou les contrats globaux de développement en Rhône Alpes ont manifestement détourné l'attention des élus locaux de l'application de la loi du 5 février 1995.

Depuis l'annonce des orientations définies par le comité interministériel du 15 décembre 1997, par le rapport « Chérèque » puis par la « Loi sur l'Aménagement et de Développement Durable du Territoire » du 25 juin 1999, la constitution des pays a retrouvé un rythme rapide qui s'explique par les perspectives de contractualisation d'une part mais aussi par les précisions apportées à cette notion. Cette loi donne en effet un cadre et un contenu plus clair et concret à cet instrument et l'articule au volet territorial des contrats de plan État-région, lui apportant ainsi des moyens financiers.

³ La Loi d'Aménagement et de Développement des territoires (1999) est devenue Loi d'Aménagement et de Développement Durable des Territoires en 1999 (LOADDT).

Le pays est dès lors un territoire choisi et proposé par les acteurs locaux, qui traduit « une cohésion géographique, économique, culturelle et sociale », organisé pour assurer la mobilisation des moyens et des compétences au service d'une stratégie à long terme de développement, dans le cadre d'une « charte de territoire » élaborée à partir d'un diagnostic « partagé ». Cette charte doit notamment permettre l'aménagement durable du territoire, le soutien à l'activité économique, une meilleure organisation des services, la coordination des initiatives publiques. La préparation et la mise en œuvre de la charte doit s'appuyer sur un partenariat qui fédère les collectivités locales, les acteurs socioprofessionnels et associatifs : Conseil de développement librement organisé. C'est en quelque sorte la méthode LEADER. Les pays se mettent progressivement en place et atteignent leur plein régime pendant la période 2000-2006.

À la date du 1^{er} janvier 2008, près de 350 pays constitués ou en cours de constitution sont répertoriés au niveau national. Certaines régions comme la Bretagne (20 pays en cours de constitution), Basse Normandie (16 pays), Poitou-Charentes (22 pays), Centre (27 pays), sont en voie de couverture intégrale. D'autres régions connaissent un état d'avancement rapide comme Midi-Pyrénées (seulement 3 pays constitués mais 15 en projet), Pays de la Loire (15 pays constitués ou en projet). En Rhône-Alpes, de nombreux territoires organisés par des contrats globaux de développement (qui couvrent l'ensemble de la région, hormis les trois pôles urbains principaux) pensent se transformer en pays dans les prochains mois. En Haute Normandie (8 pays en projet), en Alsace (9 pays en projet), en Bourgogne (13 pays constitués ou en projet), la mise en place des pays profite également de la préexistence d'organismes de développement local. Dans d'autres régions, ces démarches de développement sont plus nouvelles et tout est à construire. Au demeurant, les projets de pays, de maturité très variable, se multiplient. C'est le cas en Languedoc-Roussillon (14 pays constitués ou en projet), en Provence-Alpes-Côte d'Azur (5 pays constitués et une dizaine en projet) ou en Auvergne (7 pays en conception).

En Franche Comté, en Champagne-Ardenne, en Lorraine, en Aquitaine, en Limousin... les pays se constituent à des rythmes très différents d'un département à l'autre voire d'un territoire à l'autre. Dans ces régions, les pays se sont constitués par fédération de

structures micro-locales. Des départements comme la Meurthe-et-Moselle (4 pays), les Vosges (4 pays), la Haute Saône (3 ou 4 pays en projet), le Jura (3 pays en cours de réflexion), les Ardennes (3 pays), la Dordogne (2 pays en cours de constitution)... jouent un rôle pilote pour l'ensemble de la région. Il est donc évident que cette procédure et ce mouvement doivent être articulés avec l'initiative communautaire.

La contractualisation régionale et ses volets territoriaux

Les contrats de projet État-région pour la période 2007-2013 signés entre l'État et les acteurs locaux comportent un volet régional et un volet territorial. Ce dernier doit permettre d'apporter un appui à la constitution de territoires de projets (pays, agglomérations et Parcs naturels régionaux). Il représente les actions qui concourent au développement local et à une meilleure organisation du territoire. Ce volet constitue le cadre des engagements de l'État et de la région pour les futurs contrats d'agglomération et de pays. Il s'efforce d'identifier les territoires susceptibles d'en bénéficier et encourage la coopération au sein des réseaux de villes. Il indique les financements réservés par l'État et la région à la contractualisation avec les pays et les agglomérations.

Les DOCUP⁴ et leurs volets territoriaux

Le soutien à l'organisation des territoires représente donc une des ambitions du Plan de Développement Rural Hexagonal (PDRH) et des différents contrats de projet État-région, notamment dans le cadre de leur volet territorial.

Ce volet territorial peut prendre les formes suivantes :

- soutien à la politique des contrats territoriaux de type contrats de pays, d'agglomération, de ville, parcs naturels. La programmation européenne favorise alors les initiatives publiques

⁴ Documents uniques de Programmation.

et privées qui s'inscrivent dans le cadre de la politique des agglomérations, des pays et des parcs naturels.

- encouragement à la confortation de projets de territoire. Depuis 2007, seuls les territoires déjà organisés au titre de la loi de 1999, c'est-à-dire les Pays et les Parc naturels régionaux peuvent prétendre à des programmes européens.

Le règlement de développement rural

Le gouvernement français a fait le choix d'une programmation des mesures du règlement de développement rural à deux niveaux complémentaires :

- au niveau national : le Plan de Développement Rural Hexagonal (PDRH) applicable sur tout le territoire et dont la gestion est largement déconcentrée.

- au niveau régional : un volet développement rural intégré dans les DOCUP qui intéressait, jusqu'en 2003, les zones éligibles au titre de l'objectif 2 et celles en soutien transitoire et qui concerne aujourd'hui l'ensemble du territoire. Depuis la programmation 2007, le développement rural régional est inscrit dans le cadre du Règlement de Développement rural du PDRH dont la stratégie est organisée en 4 axes correspondant aux 4 axes du second pilier de la PAC. Chaque région possède son propre plan de développement rural inscrit dans le cadre des contrats de projet État-région.

Dans le panorama, LEADER a joué un rôle qui, sans être précurseur, a été très important. Les dispositifs nationaux se sont rapprochés de la méthode LEADER quant à la nature de la démarche. Alors qu'auparavant l'approche intégrée n'était présente que dans les programmes européens, elle est désormais également intégrée dans le règlement de développement rural du Plan de Développement Rural Hexagonal, lui-même décliné dans chaque région. Les DOCUP contiennent des « axes territoriaux » cofinancés par le volet territorial des « Contrats de Projet État-région ». Ces axes territoriaux sont réservés aux territoires organisés disposant d'une stratégie globale et permettront de financer notamment les études, l'ingénierie, l'animation, etc.

LES PROGRAMMES LEADER EN FRANCE

Apparu dans les années 1970-1980 et institutionnalisé à partir des années 1980-1990 avec le programme d'initiative communautaire LEADER, un nouveau modèle de développement territorial, fondé sur une démarche ascendante, se diffuse dans l'ensemble des États membres de l'UE, sous l'effet de la mise en œuvre des politiques communautaires. L'originalité de l'initiative LEADER consiste à orienter les efforts de développement sur des projets conçus à l'échelle des communautés locales dans le but de renforcer la capacité des acteurs locaux selon une approche « bottom-up ». Cette initiative politique, fondée sur l'hypothèse du développement endogène, est conçue sur un principe territorial et non une approche sectorielle. Son objectif est de valoriser des ressources locales de manière à maximiser le produit des activités et à en retenir les bénéfiques, mais aussi de développer de manière ciblée les besoins, les capacités et les attentes de la population locale. L'initiative LEADER doit également permettre la participation des acteurs locaux à la conception de la stratégie de développement et à sa mise en œuvre, et la recherche d'une maîtrise des conditions et des effets du développement par les populations concernées (expérimentation d'une démocratie participative).

Décidée en 1991 au sein de la Communauté Économique Européenne, l'initiative LEADER I (1991-1993) a permis de dynamiser des actions locales, souvent novatrices pour le développement rural dans des territoires ruraux ayant des difficultés structurelles, économiques et de croissance ou de maintien de la population. Le programme LEADER II a pris le relais pour la période 1994-1999 et s'est orienté vers des actions nouvelles, plus ciblées au niveau des territoires. La définition et le cadrage de leader II ont été révisés en vue de tenir compte de thématiques plus originales et porteuses pour les projets et les actions.

Le règlement communautaire du Conseil du 21 juin 1999 a mis en œuvre une initiative communautaire de développement rural de type LEADER+. D'abord inscrite dans le cadre de la politique des fonds structurels, puis, dès 2003, dans le quatrième axe du second pilier de la PAC, les initiatives communautaires n'ont pas la même fonction que les programmes des Objectifs 1 et 2 qui ont pour vocation de

corriger les disparités. L'objectif majeur de toute initiative communautaire est précisément l'expérimentation de nouvelles approches et de nouvelles méthodes sur les thèmes cruciaux qui intéressent l'ensemble des politiques générales.

En France, les autorités ont souhaité que LEADER+ et ensuite LEADER programmation 2007-2013 ne soient pas des politiques de droit commun s'appliquant de façon indifférenciée à toutes les zones rurales. La nature même de ces programmes LEADER exclut définitivement la création d'un LEADER II bis n'ayant pas d'autres vocations que de pérenniser des actions engagées. En France, LEADER+ n'a d'ailleurs réellement soutenu que les projets de territoires et les projets de coopération *pilotes, exemplaires, de qualité* dont le caractère *démonstratif* a permis par la suite d'enrichir, en théorie, les politiques générales en faveur des zones rurales. Il en est de même pour le programme actuel qui doit apporter une *réelle plus-value* par rapport aux politiques nationales et communautaires d'appui aux territoires en s'articulant avec ces mêmes politiques afin que les effets de « synergie » et de « complémentarité » puissent jouer à plein.

Les périmètres concernés dans le cadre de LEADER 2007-2013

Contrairement à LEADER I et II, tous les territoires ruraux français ont donc été éligibles à LEADER+ et sont éligibles à la programmation 2007-2013. Les autorités françaises ont proposé que la zone d'application de LEADER soit celle du territoire national à l'exception des aires urbaines de plus de 50 000 habitants. D'une façon générale, cette définition de la zone d'application a été aménagée et complétée pour permettre la prise en compte des pôles d'animation des territoires que peuvent constituer certaines communes rurales qui seraient exclues de cette carte. La zone d'application de LEADER a été également étendue à des communes ayant bénéficié du programme LEADER I ou II. Par contre, la non éligibilité de l'Île-de-France se justifie par le fait que le caractère spécifique des quelques zones rurales de cette région n'a pas permis des expériences à caractère exemplaire et reproductibles dans d'autres contextes.

En France, l'initiative LEADER 2007-2013, et avant elle LEADER+, est destinée à des territoires de dimension réduite à caractère rural, formant un ensemble homogène du point de vue physique (géographique), économique et social. Les territoires sélectionnés doivent dans tous les cas présenter une cohérence et une masse critique suffisantes en termes de ressources humaines, financières et économiques afin de soutenir une stratégie de développement viable. La population du territoire ne doit pas excéder en règle générale 100 000 habitants, pour les zones les plus densément peuplées (environ 120 hab./km²) sans être inférieure en règle générale à environ 10 000 habitants. Il est possible que l'application de ces critères conduise à une délimitation qui ne coïncide pas avec un découpage administratif national.

Les autorités françaises ont retenu cette définition des périmètres éligibles en veillant au respect du critère « local » en sélectionnant des territoires atteignant une taille critique suffisante. Par ailleurs, la limite maximale de 100 000 habitants a été entendue comme celle s'imposant prioritairement aux zones de forte densité rurale (120 hab./km²). La pertinence du périmètre par rapport au projet proposé a été appréciée lors de la sélection, les périmètres proposés devant être composés de communes contiguës. Les territoires proposés n'ont pas été tenus de respecter les limites administratives nationales. En revanche, ils ont été obligatoirement tous cohérents avec les découpages proposés au titre d'autres procédures de développement territorial et notamment avec le dispositif pays et Parc Naturel Régional, lorsque ces derniers étaient présents.

Une articulation nécessaire avec les dispositifs nationaux d'organisation du territoire

Le programme LEADER 2007-2013 a été mis en œuvre, comme LEADER+, en liaison avec les dispositifs nationaux des lois de 1995 et 1999 d'aménagement durable des territoires et concomitamment avec la mise en œuvre des contrats de projets État-région dans chacune des 22 régions françaises. Cette mise en œuvre du programme LEADER s'appuie sur la nouvelle organisation du territoire en pays et en agglomérations définie par la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du

Territoire du 25 juin 1999. La notion de Pays évoquée dans ce document concerne tant les pays déjà constatés au sens de la loi de 1995 que les pays en voie d'organisation selon la LOADDT.

Le souci du gouvernement français était de rechercher la plus grande synergie possible entre les contrats de projet État-région et le second pilier de la politique agricole commune qui porte désormais le développement rural. Il a souhaité à ce titre une articulation étroite entre les territoires de projets et l'initiative communautaire LEADER, celle-ci se situant en amont, au stade de l'expérimentation permettant d'enrichir les dispositifs de droit commun de soutien aux projets de territoire. À travers ce nouveau maillage du territoire national en pays – c'est-à-dire des territoires *caractérisés par une cohésion géographique, culturelle ou sociale, cadres d'action collective qui fédèrent autour d'un projet commun de développement, niveau privilégié de partenariats et de contractualisation qui facilite la coordination des initiatives des collectivités, de l'État et de l'Europe en faveur du développement local* - le gouvernement français a souhaité disposer de bassins de développement stables spécialement consacrés au soutien des initiatives en faveur du développement local.

Les fortes similitudes de méthodes (démarche ascendante, approche intégrée, partenariat...) et d'objectifs (projet commun de territoire) qui caractérisent la politique française en faveur des pays et l'initiative communautaire LEADER, ont nécessité, dans un souci de cohérence et de lisibilité, la meilleure articulation possible entre les deux démarches afin qu'elles soient complémentaires et ne produisent pas d'effets contradictoires. Les périmètres et les organisations support retenus pour la mise en place des pays et/ou des Parcs naturels régionaux et/ou à défaut des territoires organisés à travers des procédures contractuelles régionales et de LEADER ont donc dû (en théorie) être cohérents afin d'éviter la constitution d'organisations territoriales concurrentes régissant, pour tout ou partie, le même territoire.

L'organisation de cette complémentarité doit permettre d'une part de faciliter la mobilisation des contreparties financières nationales dans le cadre des contrats territoriaux et d'autre part de veiller à maintenir la spécificité de LEADER au regard des politiques de droit commun en sélectionnant des projets marqués par une réelle

originalité. LEADER doit en effet concourir à faire émerger et expérimenter de nouvelles approches de développement intégrées et durables qui doivent influencer, compléter et/ou renforcer la politique de développement rural dans l'Union européenne.

LEADER 2007-2013 s'applique sur des territoires « organisés » (ou en voie d'organisation) au sens de la LOADDT ou dans le cadre de procédures contractuelles régionales et départementales, sous réserve qu'il y ait un réel partenariat et un projet de territoire pilote respectant les critères prévus dans la Communication LEADER. La préexistence d'un pays ou d'un Parc naturel régional organisé et reconnu est désormais une condition nécessaire à l'éligibilité de LEADER, cette initiative communautaire ayant vocation à favoriser l'organisation des territoires.

Quel premier bilan du programme LEADER 2007-2013 ?

LEADER 2007-2013 est marqué par une très forte hétérogénéité des programmes régionaux, des Goupes d'Action Locale (GAL) et des dispositifs d'accompagnement et un poids très lourd de la gestion administrative des opérations. La France a opté pour l'élaboration de programmes régionaux définissant les objectifs spécifiques de l'initiative pour la région et le cadre de l'appel à projet. La sélection des groupes relève également de l'initiative régionale. Cette option était sensée permettre de mieux définir les besoins locaux et d'assurer un meilleur suivi des réalisations.

L'analyse des programmes régionaux LEADER 2007-2013 et de leur mise en œuvre révèle une hésitation entre un laisser-faire (au nom du respect des choix locaux) et un contrôle strict (au nom de la bonne utilisation des fonds publics). De façon très générale, on peut ainsi relever une définition imprécise des enjeux, des objectifs, des règles et des critères de sélection des programmes locaux, enfin des règles d'éligibilité et de sélection des opérations.

L'interprétation divergente du caractère innovant des opérations a ainsi donné lieu à de nombreux conflits. La sélection des projets, au niveau de chacune des vingt-deux régions, autour de critères de

qualité du programme et du partenariat, fonctionne relativement mal, tous les projets ayant été retenus dans la plupart des régions.

Cette hétérogénéité se retrouve dans la gestion et le traitement administratif des dossiers au niveau régional, en cas d'absence de procédures communes fixées nationalement.

Plusieurs initiatives très intéressantes ont été prises par des gestionnaires et des partenaires régionaux des programmes :

- constitution de réseaux régionaux rassemblant l'ensemble des acteurs (GAL, services de l'État, de la région, des départements) pour construire des espaces d'échange, d'information mutuelle, de formation, de médiation comme en Aquitaine ;
- mise en place de fonds coordonnés, comme par exemple en Bretagne où l'État, la région et les départements ont chacun réservé des « enveloppes LEADER ». Cette initiative a eu un impact décisif sur l'avancement du programme et sur la crédibilité du programme LEADER auprès des acteurs locaux.

Bibliographie

BAUELLE, G. (1995) *De l'intercommunalité au pays*. Paris : IAAT, La Tour d'Aigues : Éditions de l'Aube.

BERGER, A., CHEVALIER, P., DEDEIRE, M. (2005) *Les nouveaux territoires ruraux, éléments d'analyses*. Montpellier : PU Montpellier 3.

C.R.I.D.E.L. (1995) *Europe et développement local dans les zones rurales*.

COMMISSION EUROPÉENNE (2006) *Rural Development in the European Union, Statistical and Economical Information Report*. Bruxelles : DG Agri.

DEBARBIEUX, B., VANIER, M. (dir.) (2002) *Ces Territoires qui se dessinent*. Paris : DATAR, La Tour d'Aigues : Éditions de l'Aube.

GUIHENEUF, P. Y., LACOMBE, P. (2002) "L'agriculture française : quatre scénarios à l'horizon 2015." *Futuribles* 272, n° 2, 5-27.

KOTAS, M. (1997) *La politique des pays*. Paris : La Documentation française.

LEURQUIN, B. (1997) *La France et la politique de pays. De nouveaux outils pour le développement et l'aménagement des territoires*. Paris : CNPFT-Syros.

OCDE (1994) *Créer des indicateurs ruraux pour étayer la politique rurale*. Paris : éditions de l'OCDE.

PECQUEUR, B. (2000) *Le développement local*. Paris : Éditions Syros.

PERRIER-CORNET, P. (dir.) (2002) *Repenser les campagnes*. La Tour d'Aigues : Éditions de l'Aube, Paris : DATAR.

GORGEU, Y. (1998) *La charte de territoire, une démarche pour un projet de développement durable*. Paris : La Documentation française (Pratiques de l'intercommunalité).
