

Avis du Comité économique et social européen sur le thème: «Leader en tant qu'instrument du développement local» (avis d'initiative)

(2011/C 376/03)

Rapporteur: **M. Roman HAKEN**

Le 20 janvier 2011, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29 paragraphe 2 du Règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative intitulé

«LEADER en tant qu'instrument du développement local»

(avis d'initiative).

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 6 septembre 2011.

Lors de sa 474^e session plénière des 21 et 22 septembre 2011 (séance du 21 septembre 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 151 voix pour et 15 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Au cours des vingt dernières années, la méthode LEADER a prouvé sa viabilité. Il convient donc d'envisager un élargissement de l'approche LEADER en tant qu'instrument éprouvé de développement, tout en préservant ses principes essentiels que sont la participation directe de la société civile par le biais de ses représentants au sein du partenariat local et un dialogue permanent maintenu avec la population locale, portant sur les priorités du développement à venir.

1.2 En ce qui concerne les programmes opérationnels pour la période postérieure à 2013, il convient d'envisager de renforcer sensiblement les approches partenariales (notamment les partenariats locaux et régionaux intersectoriels dans les zones rurales mais aussi, séparément, dans les zones urbaines), tout en procédant à l'indispensable harmonisation des processus et des partenariats et en prescrivant à leurs projets un degré élevé de valeur ajoutée, d'utilité et d'efficacité. Les partenariats doivent toujours être développés selon une approche ascendante.

1.3 Le Comité préconise l'approche LEADER et son élargissement sous la forme de partenariats ascendants aux autres fonds européens destinés aux zones rurales, et recommande expressément d'utiliser aussi cette même méthode, sous une autre appellation, dans les villes afin de mener à bien les stratégies et les investissements en matière de développement. Les partenariats peuvent contribuer à lier les activités de l'administration locale, des entreprises, des organisations à but non lucratif et des citoyens de cette localité fondées sur les principes de durabilité. Cela signifierait cependant de rompre avec l'actuel mode de pensée «sectoriel» entre le FEADER et les fonds structurels, de contenir la tendance à établir des compartimentations étroites entre les différents fonds, tout en adoptant des réglementations similaires afin que les divers fonds puissent être utilisés dans le cadre d'un système de contrôle et d'indicateurs communs.

1.4 Pour la période postérieure à 2013, le Comité propose:

a) une approche globale en matière de développement local pour les régions rurales, réunissant en un seul budget des

ressources de différents fonds et fondée sur la possibilité d'avoir recours au Fonds européen agricole pour le développement rural, au Fonds européen de développement régional, au Fonds de cohésion, au Fonds européen pour la pêche ainsi qu'au Fonds social européen et à d'autres fonds, suivant une procédure simplifiée et sans alourdissement de la charge administrative;

b) de débattre et d'approuver une définition uniforme des zones rurales, de demander l'application d'une approche intégrée lors de l'élaboration de la stratégie de développement local;

c) d'utiliser l'approche LEADER comme modèle pertinent pour former et mettre en œuvre des partenariats ascendants;

d) de prévoir, dans le cadre de chaque fonds, des possibilités de financement pour la préparation et la mise en œuvre de la stratégie de développement intégrée mobilisant les capacités et les compétences des partenariats locaux;

e) de définir clairement et soigneusement les conflits d'intérêt pour les membres des groupes d'action locale, et remédier ainsi à une grande partie des critiques dont fait l'objet la mise en œuvre de LEADER; afin d'accroître la transparence et de renforcer le contrôle public et l'information des citoyens, de viser à développer l'information sur ce que sont vraiment les groupes d'action locale, sur leurs activités, sur leurs résultats concrets dans les différentes communes etc.; de préparer, pour ce faire, des conférences, des séminaires, des publications, des interventions dans les médias locaux (radios, télévisions, presse, etc.).

1.5 Une notion clé du rapport Barca ⁽¹⁾ est celle de «modèle de développement territorialisé», qui se doit de mettre en avant une approche intégrée territoriale, éventuellement régionale, de la résolution des problèmes. Cette stratégie «territorialisée» vise à lutter contre la sous-exploitation persistante du potentiel local. De ce fait, elle est pleinement conforme à l'esprit et aux objectifs

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm.

de l'approche LEADER, à savoir une approche «ascendante» qui se fonde sur le caractère spécifique des problèmes locaux, structurée par l'union des forces des acteurs locaux qui, ensemble, exploitent mieux le potentiel intrinsèque de leur région. Il est souvent rappelé au cours des débats en la matière que le traité de Lisbonne a renouvelé le concept de subsidiarité, lié au renforcement du rôle des acteurs régionaux et locaux.

1.6 Le Comité préconise une réduction significative des charges administratives, notamment pour les projets de petite envergure (par exemple en diminuant le nombre de documents et de rapports à fournir) et d'inclure l'approche LEADER dans le processus de SIMPLIFICATION, ce qui permettra d'agir avec plus de souplesse et de lancer des innovations au niveau des régions. S'agissant des projets, le Comité recommande une mise en œuvre à grande échelle d'un système de financement européen par avances ou d'un financement continu. Cela renforcera sensiblement la capacité d'absorption au niveau du territoire sans menacer la trésorerie des petites entités qui sont les auteurs, les bénéficiaires finaux et donc aussi les gestionnaires des projets. Dans le même temps, le Comité suggère d'envisager la possibilité de remplacer le cofinancement national par un apport propre non financier (en nature), tel que le travail bénévole.

1.7 Pour la transition vers un volume de ressources accru, l'utilisation cumulée de plusieurs fonds et la transposition de l'approche aux zones urbaines, le Comité recommande de revenir, par le biais du «processus d'apprentissage», à la phase durant laquelle l'approche LEADER était perçue comme un laboratoire, tout en s'appuyant sur l'expérience acquise au cours des deux décennies lorsque l'approche et les initiatives communautaires ont commencé à être mises en œuvre dans les zones rurales, expérience indéniablement positive. Le Comité préconise une plus grande souplesse lors de l'utilisation du processus novateur. Cela permettra aux régions de se développer plus rapidement.

2. Introduction

2.1 L'approche LEADER et ses origines – histoire, incidence

2.1.1 Lancée en 1991 en tant qu'initiative communautaire, l'approche LEADER a été développée par la Commission européenne durant une longue période qui compte plusieurs phases. Si le programme LEADER I était une «expérience», LEADER II fut un «laboratoire», puis jusqu'en 2006, LEADER + a permis d'atteindre une «maturité». Entre 2004 et 2006, l'approche fut mise en œuvre de manière expérimentale dans les nouveaux États membres. Depuis le début de l'actuel exercice de programmation en 2007, LEADER fait partie des quatre axes du second pilier de la politique agricole commune, en tant que principal instrument de cette politique. Actuellement, LEADER est financé par le biais du FEADER au titre des programmes de développement rural des États membres et il est cofinancé par ces derniers selon le principe de gestion partagée entre la Commission européenne et les États membres. Depuis 1991, un montant total de 9,75 milliards d'euros a été consacré aux diverses initiatives communautaires relevant de LEADER et au quatrième axe du FEADER. Aujourd'hui, plus de 2 200 groupes d'action locale opèrent dans l'UE. Depuis les vingt dernières années, les financements européens consacrés à LEADER ont contribué à mettre en place un réseau d'acteurs ruraux unique en son genre à travers l'ensemble des 27 États membres de l'UE.

2.1.2 Cela a donné naissance à une méthode de partenariat et de coopération unique et innovante. Elle permet de financer des projets de manière transparente, et ce même dans les régions les plus reculées de l'UE à 27 qui bénéficient ainsi, elles aussi, d'un accès aux financements européens.

2.2 Situation actuelle dans l'UE – les groupes d'action locale

2.2.1 En tant qu'instrument de financement et méthode, LEADER est populaire dans les zones rurales, et ce non seulement auprès des membres des groupes d'action locale, mais surtout aux yeux des communes et des autres entités qui opèrent sur le territoire des communes rurales. Des groupes d'action locale ont été créés dans chacun des 27 États membres de l'UE; en Bulgarie et en Roumanie, ces groupes sont sur le point de devenir opérationnels. LEADER joue un rôle essentiel dans le cadre de la stratégie de préadhésion des pays candidats et candidats potentiels à l'adhésion à l'UE.

2.2.2 À ce jour, dans l'UE à 27, 2 192 groupes d'action locale ont été sélectionnés et sont financés grâce à un budget total provenant du FEADER qui avoisine les 5,5 milliards d'euros pour la période 2007-2013.

2.2.3 LEADER soutient le quatrième axe du FEADER pour la période 2007-2013. Les dépenses totales qui incluent le cofinancement par les États membres et le secteur privé ont atteint, pour ce programme, 13,9 milliards d'euros au titre des fonds publics et 5 milliards d'euros au titre des financements privés.

2.2.4 Dans les nouveaux États membres, LEADER est plus utilisé que dans l'UE à 15. Dans certains États membres, les groupes d'action locale couvrent presque toute la superficie du pays et constituent un instrument efficace pour la mise en œuvre de la politique relative aux zones rurales ainsi qu'aux petites villes rurales. Il s'agit d'une structure qui complète de manière opportune les pouvoirs publics locaux.

2.2.5 Les groupes d'action locale ont permis de créer une capacité administrative qui est à même de distribuer les financements de l'UE à l'échelle locale et en toute transparence.

2.2.6 Dans l'actuel contexte de crise économique, ces organes intermédiaires locaux et flexibles peuvent contribuer efficacement à l'amélioration de l'emploi à l'échelon local.

2.3 Évaluation de LEADER+

2.3.1 La mise en œuvre de l'initiative communautaire LEADER + a été examinée par la Cour des comptes européenne. La Cour a adressé six recommandations essentielles à la Commission européenne et aux États membres, qui résument les points faibles de la méthode. La Commission y a répondu et la critique exprimée par la Cour a été prise en compte pour le reste de la période de programmation en cours et pour les travaux de conception de LEADER au cours de la prochaine période de programmation.

2.3.2 Dans l'UE à 15, 893 groupes d'action locale ont été associés à l'initiative communautaire LEADER +. 250 groupes d'action locale supplémentaires de 6 nouveaux États membres ont commencé en 2004 à mettre en œuvre des mesures s'inspirant de LEADER. Au total, 2,1 milliards d'euros ont été alloués à cette initiative communautaire.

2.3.3 Grâce à la méthode LEADER, les régions rurales ont pu commencer à mettre en place des partenariats entre les secteurs public et privé. La méthode LEADER a sensiblement amélioré la capacité d'absorption des fonds européens.

2.3.4 Au cours de la période actuelle, LEADER + a favorisé l'essor des groupes d'action locale, jusqu'à ce qu'ils atteignent leur nombre actuel, qui est supérieur à 2 200.

2.3.5 Malgré les critiques de la Cour des comptes européenne, la mise en œuvre de la méthode LEADER donne des résultats concrets et tient pleinement compte de la politique de l'Union européenne puisqu'elle est efficace, engendre une évolution positive, s'avère ciblée, vaste et transparente. L'existence de la méthode LEADER est donc tout à fait légitime dans le cadre tant de la politique de l'Union que des programmes des États membres en matière de développement rural et elle mérite un plus grand soutien, qui ne se limite pas seulement au cadre de la politique agricole commune. La méthode LEADER encourage la mise en place de partenariats locaux intersectoriels et agit comme un instrument de financement local fondé sur le principe de subsidiarité pour promouvoir les projets qui incarnent un développement conforme aux souhaits des populations locales, tout en améliorant le niveau de vie dans les zones rurales.

2.3.6 Le présent avis devrait stimuler l'intérêt accordé à l'approche LEADER et faciliter le recours structurel aux groupes d'action locale dans le cadre d'autres instruments de financement en dehors du contexte du développement rural. En outre, il devrait aider à justifier la nécessité tout au moins de maintenir les budgets généraux de la PAC alloués au programme LEADER et de continuer d'accorder à ce dernier un rôle de premier plan dans le cadre de la politique agricole commune.

2.3.7 La méthode LEADER peut également être utilisée pour des programmes relevant d'autres fonds de l'UE. Dans les zones rurales, cette méthode a en outre permis de renforcer la cohésion des communautés rurales.

3. Recommandations pour l'espace rural

3.1 La méthode LEADER est à même d'accélérer le développement des agglomérations rurales; elle s'est avérée si efficace qu'il convient de l'élargir, dans la mesure du possible, à l'ensemble de l'espace rural de l'UE. Le Comité recommande le maintien de l'approche LEADER dans la PAC et que cette approche permette également de recourir aux fonds de la politique de cohésion et du secteur environnemental. Cela permettrait d'approcher le développement rural de manière exhaustive et d'intervenir plus efficacement en matière de développement durable intégré des zones rurales. Ainsi, l'on pourrait également améliorer les relations et l'interaction entre les villes et les campagnes⁽²⁾. Dans le cadre du FEADER, l'approche LEADER

constitue un lien utile entre les zones rurales et urbaines. En ce qui concerne ces dernières, il conviendra de modifier le principe de cette approche et de la séparer de LEADER, par exemple dans le cadre d'un programme «Liaisons Entre Actions de Développement de l'Économie des Villes» - LEADEV.

3.2 Le Comité propose que davantage de moyens financiers soient mis en œuvre au travers de l'approche LEADER, et pas uniquement ceux qui relèveront des futurs programmes de développement rural. La méthode est également utilisée dans le cadre du Fonds européen pour la pêche. De plus, le Comité propose que tous les autres programmes opérationnels dont les objectifs s'accomplissent dans les zones rurales et qui peuvent y avoir des bénéficiaires (petites communes, écoles de campagne, micro-, petites et moyennes entreprises, entités agricoles, organisations à but non lucratif, etc.), prévoient la possibilité d'une participation au programme correspondant par l'approche LEADER mise en œuvre dans le cadre du FEADER, à laquelle il convient d'allouer de 5 à 25 % des ressources. Cela garantira la part de projets intégrés et innovants réalisés par l'effort coordonné de la communauté dans l'espace rural.

3.3 Le Comité suggère de considérer que la méthode LEADER constitue une approche ascendante novatrice qui doit donc subir le moins de limitations possible au nom des procédures administratives et des thématiques. Sur le terrain, ce sont les gens qui connaissent le mieux leurs propres besoins; il s'agit d'un principe primordial de la subsidiarité. Le Comité suggère d'utiliser le principe du contrôle public dans les partenariats en s'appuyant sur l'initiative de la population locale.

3.4 La forte valeur ajoutée des groupes d'action locale et des partenariats est liée à l'activation, à la mobilisation, ainsi qu'à la facilitation et à l'animation au sein de la population locale. Cet atout n'est pas suffisamment valorisé lors de l'évaluation de la mise en œuvre de l'initiative communautaire LEADER + et le Comité propose donc de mettre davantage l'accent sur l'importance que revêt le travail mené par les membres des groupes d'action locale sur un territoire donné. Cela permettra d'aboutir à une approche ouverte lors de l'élaboration d'une stratégie du développement local, à une coordination à l'échelon local et à la participation de tous ceux qui y ont un intérêt à un développement durable et varié qui garantira une meilleure qualité de vie. Le Comité recommande en outre que les partenariats volontairement conclus entre les communes puissent être membres des groupes d'action locale et soumettre des idées de projet. Il est néanmoins évident que LEADER ne saurait pallier l'insuffisance des revenus budgétaires des communes et financer, au niveau local, les services d'intérêt général dans les différents États membres de l'UE.

3.5 La coopération entre les groupes d'action locale de différentes régions et de différents États s'avère primordiale lors de l'application de la méthode LEADER. Au cours des deux dernières décennies, l'impact très bénéfique qu'a eu cette méthode lors de la mise en œuvre de la coopération et des partenariats interrégionaux (entre plusieurs groupes d'action locale) et internationaux n'a pas été reconnu à sa juste valeur. Dans une UE dont les États membres possèdent parfois des niveaux de vie fortement inégaux et dont les campagnes peuvent être radicalement différentes (même au sein d'un même pays), cette activité revêt une utilité cruciale et s'avère même indispensable pour les campagnes, dont elle peut influencer l'évolution de manière décisive.

⁽²⁾ Voir http://ec.europa.eu/regional_policy/newsroom/pdf/pawel_samecki_orientation_paper.pdf (p. 10).

4. Recommandations pour l'espace urbain

4.1 S'il est possible d'utiliser les méthodes de partenariat dans le cadre de tous les fonds européens, le principe de l'approche LEADER mise en œuvre dans les zones rurales peut également être appliqué séparément dans les zones et les quartiers urbains afin de créer des «partenariats locaux». Pour commencer, on pourrait le faire pour une période transitoire qui donnera lieu à une évaluation. Le Comité estime pertinent que cette approche de partenariat reçoive le nom de «programme pour le développement urbain» et que cette option soit incluse dans l'ensemble des fonds de développement gérés par les diverses DG. L'intégration des ressources renforcera leur disponibilité.

4.2 Le Comité recommande que le principe de la méthode LEADER soit également appliqué, séparément et distinctement de LEADER, aux zones périurbaines. Dans ces dernières, les villes contribueraient à cette méthode de manière à réduire progressivement la différence de développement entre les zones rurales et les zones urbaines.

4.3 Le Comité suggère l'interaction et l'intégration de l'ancienne initiative communautaire URBAN, du programme

LIFE, et d'autres avec les principes de la méthode LEADER afin d'accroître la valeur ajoutée globale.

4.4 Pour la préparation et l'exécution des projets, il s'avère fort pertinent que l'administration locale participe directement aux partenariats dans les agglomérations urbaines, ou qu'elle soit consultée au sujet des différentes activités. Cela permettrait de limiter les éventuelles contradictions entre les divers projets et de créer des synergies entre les projets gérés par l'administration locale et le partenariat local tout en obtenant, le cas échéant, le soutien des projets partenaires. La meilleure méthode à mettre en œuvre pour créer des synergies est la mise en place de plans intégrés portant sur le développement de villes, de zones urbaines et d'agglomérations urbaines précises.

4.5 Dans les zones urbaines, la méthode LEADER pourrait être appliquée grâce à la création d'un partenariat pour une zone urbaine infrarégionale donnée, qui se fonde, comme c'est actuellement le cas dans les zones rurales, sur certains critères prédéfinis.

Bruxelles, le 21 septembre 2011.

Le Président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON
