



25 ans de LEADER

Le programme de développement rural LEADER a tout juste 25 ans. Yves Champetier, l'un des grands spécialistes de LEADER – il fut tour à tour directeur de la Cellule d'animation LEADER I et de l'Observatoire LEADER II, puis expert régulièrement sollicité lors des phases ultérieures du programme – retrace l'évolution de cette initiative qui a révolutionné le développement rural européen et souligne les défis qui restent à surmonter pour réussir le «développement local mené par les acteurs locaux».

LEADER: retour vers le futur



[Yves Champetier](#), AEIDL, expert thématique pour le Réseau européen de développement rural¹

J'ai eu la chance depuis 25 ans d'être un acteur/observateur privilégié de LEADER au niveau européen, de ses évolutions, de ses réussites, des difficultés rencontrées. Et donc je voudrais en quelques lignes vous proposer un large panorama sur le chemin parcouru, ainsi que sur les défis qui sont face à nous.

Revenons donc à il y 25 ans: le point de départ de l'aventure, c'est le 19 mars 1991 avec la communication de la Commission qui invitait les Etats membres à faire des propositions dans le cadre d'une Initiative communautaire, intitulée LEADER, acronyme français de «Liaison entre Actions de Développement de l'Economie Rurale».

Qu'avons-nous appris au cours de ces 25 années?

Le chemin parcouru est impressionnant: d'une «Initiative communautaire» concernant au départ un nombre relativement limité de territoires, on est passé à une démarche couvrant la quasi-

¹ Cet article est basé sur l'intervention d'Yves Champetier au séminaire [«Atteindre des résultats à travers le CLLD: mettre en pratique la méthode»](#) organisé par le Réseau européen de développement rural à Båstad (Suède), les 7 et 8 décembre 2016.

totalité des zones rurales de l'Union, la quasi-totalité des zones littorales et également aujourd'hui un certain nombre de territoires et quartiers urbains.

- **LEADER I** (1992-1994): 217 «groupes d'action locale» (GAL)
- **LEADER II** (1995-2000): 906 GAL
- **LEADER+** (2000-2007): 893 GAL
- **Axe LEADER et Axe 4 du Fonds européen pour la pêche/FEP** (2007-2014): 2 304 GAL et 312 «groupes d'action locale pêche» (FLAG)
- **LEADER-CLLD** (2015-2020), environ 2 600 GAL, 500 FLAG and un nombre aujourd'hui non encore connu de CLLD financé par le FEDER et/ou le FSE.

Nous sommes donc maintenant dans la 5^e étape de cette politique d'appui au développement local.

Qu'avons-nous appris au cours de ces diverses étapes?

- LEADER I, c'est ce qu'on appellerait aujourd'hui une «innovation de rupture». Rupture dans 2 domaines:
 - Les politiques sectorielles descendantes («*top-down*») ne sont pas suffisantes pour faire face aux problèmes du milieu rural. Il faut promouvoir des politiques transversales créant des **liaisons - liaisons** entre **acteurs, secteurs, territoires**.
 - On confie aux acteurs locaux réunis au sein d'un partenariat local la mission d'inventer et de mener à bien les politiques qui leur paraissent les plus pertinentes pour leur territoire.

Cette première période s'est caractérisée par le réveil de multiples initiatives en milieu rural, une grande effervescence, et ceci autour d'un réseau européen, lieu d'apprentissage collectif.

- LEADER II a conduit à mieux qualifier quels étaient les ingrédients du succès de LEADER. Ce fut la mise en valeur des 7 «spécificités», des «traits distinctifs» de LEADER par rapport aux autres politiques (*voir ci-dessous et l'encadré*).



Je n'insisterai pas sur ces spécificités aujourd'hui bien connues par la plupart des personnes impliquées dans LEADER sauf sur un point: à un moment, on a fait disparaître une spécificité qui pourtant me tient à cœur, c'est celle concernant les modalités de financement et de gestion. C'était pourtant une innovation d'une grande audace: non seulement on décide localement, mais on gère les fonds localement. L'objectif est d'aller jusqu'au bout de la délégation de responsabilité aux acteurs locaux, de leur donner une responsabilité leur donnant beaucoup de crédibilité pour accompagner efficacement les projets locaux. Et c'est bien dans ce domaine que les difficultés les plus importantes vont surgir, et s'accroître d'une période à l'autre.

- Avec LEADER+, on apprend que bien sûr les 7 spécificités sont indispensables, mais qu'elles ne sont pas suffisantes. Il faut déterminer où on va, comment on souhaite voir évoluer le territoire dans les 10 ou 20 ans à venir. Il faut avoir une stratégie. Cette stratégie sera efficace si elle est cohérente avec les enjeux identifiés par l'ensemble des partenaires sur le territoire déterminé pour sa mise en œuvre. Cette stratégie va être différente d'un territoire à l'autre, et elle va certainement se construire sur un point fort du territoire, un savoir-faire particulier, un élément de patrimoine, une production, un enjeu partagé, ce que l'on va appeler «un thème fédérateur». On va donc inciter les groupes locaux à organiser leur stratégie autour de ce thème fédérateur. Au fait, ceci est-il très différent de ce que l'on appelle aujourd'hui la spécialisation intelligente, la «*smart specialisation*»?



- En 2007, on change de registre, on change d'échelle. Revenons cependant quelques années auparavant. 1996: première Conférence de Cork. Le commissaire à l'agriculture d'alors, Franz Fischler, très attaché à l'Initiative LEADER, «son petit laboratoire» disait-il, souhaite en utiliser les enseignements pour proposer une nouvelle politique rurale. C'est que nous avons traduit entre nous par «on va LEADERiser le mainstream», introduire les enseignements de LEADER (transversalité, partenariat, territoire) dans la politique rurale.

En 2007, LEADER est intégré au 2^o pilier de la Politique agricole commune, c'est l'Axe LEADER qui va impliquer plus de 2 300 groupes locaux. Et donc une force de frappe impressionnante. Ceci ne se fait pas cependant tout à fait comme imaginé à Cork en 1996: on n'a pas «LEADERisé le mainstream» mais plutôt «mainstreamé LEADER». De fait, la mise en œuvre de LEADER devient de plus en plus compliquée, avec des lourdeurs administratives importantes, beaucoup de retards dans le traitement des dossiers, qui ont certainement découragé beaucoup de porteurs de projet potentiels... Bravo à toutes les équipes locales qui ont su conserver leur dynamisme, malgré ces difficultés. Et grâce à ce dynamisme, LEADER est considéré comme un succès.

- Fin 2013, dans les dispositions communes relatives aux fonds européens, naît le «développement local mené par les acteurs locaux» (DLAL ou CLLD – *Community-Led Local Development* – selon l'acronyme anglais plus largement utilisé), qui ouvre la possibilité d'étendre la démarche LEADER bien au-delà des territoires ruraux et la possibilité de mobiliser autour de stratégies territoriales plusieurs fonds européens. Le nombre de territoires impliqués ou qui devraient être impliqués dépasse les 3 000, si on prend en compte territoires ruraux, littoraux, urbains; des milliers d'acteurs locaux sont mobilisés aujourd'hui autour de stratégies ayant fait l'objet d'un travail important d'information et de réflexion collective. C'est un potentiel de créativité, de dynamisme sans précédent. Une chance pour nos territoires, une chance pour l'Europe.

Pour autant, ce potentiel est aujourd'hui largement sous-exploité du fait des retards très importants dans la mise en œuvre, des ruptures entre les diverses périodes de programmation qui entraînent bien souvent une rotation accélérée des équipes d'animation et de gestion et une certaine démobilisation des groupes d'action locale. A cela s'ajoutent des lourdeurs administratives qui restent importantes, malgré certains efforts de simplification faits au niveau européen, mais pas toujours déclinés au niveau national ou régional, malgré les importants travaux sur ce thème du réseau européen et la volonté de la Commission européenne de faire de nouvelles propositions de simplification.

Bien sûr, la situation est très différente d'un Etat membre à l'autre. La Suède, par exemple, est un pays qui joue à fond la carte de LEADER et du CLLD, et dans lequel les groupes sont opérationnels depuis maintenant 2 ans. Mais cette situation semble exceptionnelle.

Début décembre 2016, sur les quelque 3 000 groupes prévus, les 1 800 sélectionnés, on pouvait estimer que moins de 1 000 ont réellement commencé à engager leur programmation. Et nous allons rentrer sous peu dans la 3^o ou 4^o année de la programmation 2014-2020, avec l'évaluation à mi-parcours et une révision éventuelle des Programmes en 2018!

Nous devons tout faire, absolument tout faire pour réussir LEADER et le CCLD. L'année 2017 doit être consacrée à la mise en œuvre opérationnelle, complète, efficace de tous les groupes locaux avec un seul message: **il nous faut libérer le potentiel créatif de ces groupes!** Nous le savons tous, les défis face à nous sont immenses. Ils sont reflétés dans les stratégies des groupes – mais certainement il faut aller plus loin - et ces stratégies méritent en permanence d'être affinées, notamment face aux défis mis en valeur à la récente [conférence «Cork 2.0»](#): le changement climatique, les défis démographiques, les problématiques d'insertion, notamment pour les jeunes et aujourd'hui les réfugiés, les révolutions numériques, les liens à renforcer entre le rural et l'urbain au travers de nouveaux modèles économiques tels que l'économie circulaire ou les circuits courts.

Mais, je voudrais insister sur 2 défis supplémentaires, non cités, et pour lesquels les groupes locaux peuvent jouer un grand rôle:

- La fragilité de nos démocraties, gangrénées par le repli sur soi, la crainte de l'autre, la montée des populismes, le sentiment d'abandon;
- La fragilité de **notre** Europe. Les diverses crises qu'a connu et que connaît l'Europe (crises bancaire, monétaire, austérité, flux migratoires...) ont conduit à une montée spectaculaire de l'euroscpticisme, dont le Brexit n'est qu'une illustration. L'augmentation des inégalités sociales et territoriales, ressentie depuis le démarrage de la crise en 2008, fragilisent l'espoir d'une meilleure cohésion sociale et territoriale, ces deux notions qui sous tendent nos approches de développement local, et qui sont au cœur du projet européen. Notre Europe est en grand danger.

Bien évidemment, nous ne pouvons être que modestes par rapport à tous ces défis. Notre responsabilité collective cependant est de faire le maximum pour que nos démarches de développement local fonctionnent pour le mieux et je pense qu'il est important de proposer à chaque groupe local de réactualiser, réinterpréter les sept spécificités de LEADER pour s'assurer que tout est bien mis en œuvre pour aboutir au maximum de résultats.

Il nous faudrait beaucoup de temps pour passer en revue et approfondir chacune de ces questions. J'ai juste sélectionné quelques thèmes qui pourraient alimenter le débat:

- Concernant l'**approche ascendante** (*bottom-up*), j'ai retrouvé cette phrase de Franz Fischler à la récente conférence de Cork 2.0², qui me semble bien mettre en avant l'enjeu: «*Our bottom-up approach is not only important to activate the rural population and allow them to start thinking their own future. It's also a lot to do **with the quality of democracy***»³

Comment faire donc pour intégrer le maximum d'acteurs locaux dans la démarche, comment les faire s'approprier la stratégie, et l'enrichir? Comment communiquer différemment, notamment avec les possibilités offertes par les réseaux sociaux, pour promouvoir créativité, coopération, entrepreneuriat, démocratie plus inclusive? Comment impliquer dans cette réflexion du «sang neuf» - jeunes, chercheurs, diasporas, et aujourd'hui réfugiés?

Comment également rendre compte des résultats de cette démarche ascendante afin qu'ils soient partagés, visualisés, appréciés en termes d'apports pour le territoire?

- Concernant le **partenariat**, comment maximiser le potentiel de créativité des groupes locaux? Comment renforcer le rôle des groupes locaux comme lieu ouvert de débat, de suivi et d'enrichissement de ces stratégies? Comment ouvrir les partenariats à de nouveaux acteurs, susceptibles d'apporter de nouvelles perspectives pour le territoire?
- **Approche intégrée**: LEADER n'est pas un guichet, ce n'est pas une administration supplémentaire! Comment prioriser des projets à dimension collective, qui renforcent les liens, les relations, qui ont un effet multiplicateur?
- **Innovation et transition**: Comment promouvoir et appuyer les initiatives citoyennes, en particulier celles qui cherchent à inventer de nouvelles économies? Économie collaborative, économie du partage, économie sociale et solidaire, économie verte, économie circulaire?

² European Conference on Rural Development, 5-6 September 2016, Cork (IRL). https://ec.europa.eu/agriculture/events/rural-development-2016_en

³ «Notre approche ascendante est importante pour mobiliser les populations rurales et leur permettre d'agir sur leur avenir, mais elle est aussi beaucoup liée à la qualité de la démocratie.»

Quels sont les niches d'emploi ou d'activités à inventer quand on a fait le maximum pour développer produits locaux et tourisme rural?

Comment faire du CLLD un moyen efficace et pertinent pour promouvoir les transitions - transitions écologiques, transitions énergétiques, transitions sociales dont nos territoires et l'Europe ont tant besoin?

- **Réseau et coopération:** [«L'initiative locale réinvente l'Europe»](#) fut le titre d'une conférence organisée il y a trois ans à Bruxelles par l'AEIDL. Et effectivement nos démarches LEADER, CLLD au plus près du citoyen, et en réseau, doivent être un moyen privilégié de mettre l'Europe au plus près des territoires et des citoyens.

Comment donc faire pour maximiser l'effet réseau, en faire un élément puissant d'apprentissage collectif permanent? Comment renforcer la coopération, en faire une vitrine des recherches de solutions les plus innovantes par rapport aux défis de nos territoires et quartiers?

- **Simplification:** un défi majeur dans beaucoup de pays. Comment simplifier les procédures? Les rendre plus accessibles aux citoyens et porteurs de projet? Comment rendre les dispositifs de financement plus aptes à jouer un vrai effet levier pour les projets les plus innovants qui sont souvent les plus complexes et les plus fragiles? Avec LEADER aujourd'hui, sommes-nous en mesure d'accompagner réellement les innovateurs, ceux qui réinventent l'économie, le devenir de nos territoires? **Un effort immense est à faire**, que je traduirai tout simplement - et ceci ne concerne pas uniquement LEADER bien évidemment - par comment passer d'une société qui est souvent de la défiance, à une société de la confiance?

C'est un vaste chantier qu'il me semble fondamental d'entreprendre, orchestré par les réseaux européens, les réseaux nationaux et régionaux.

Il est important que nous puissions enrichir l'analyse des 7 points clés pour proposer les outils les plus opérationnels.

Nos territoires en ont besoin, l'Europe en a besoin. Mettons nous tous ensemble pour libérer l'énergie qu'il y a dans tous nos territoires et réussir nos démarches de «développement local mené par les acteurs locaux»!



L'Estrémadure (Espagne) a fêté ses 25 ans de développement rural local le 26 octobre 2016.

Les 7 caractéristiques de LEADER⁴

La méthode LEADER repose sur sept caractéristiques qui doivent toutes être présentes simultanément de manière à appliquer correctement la méthode. Ce sont ces sept caractéristiques qui définissent LEADER comme une méthodologie et la distinguent des autres programmes de financement.

1. L'approche ascendante

L'approche ascendante signifie que les acteurs locaux participent à la prise de décisions concernant la stratégie et le choix des priorités à mener sur leur territoire. L'implication d'acteurs locaux comprend la population dans son ensemble, des groupes d'intérêts sociaux et économiques et des représentants d'institutions publiques et privées. Selon LEADER, la population locale constitue le meilleur expert en matière de développement de son territoire. C'est un outil de démocratie participative qui vient compléter la *démocratie parlementaire* obtenue par le biais des élections.

2. L'approche territoriale

Pour mettre en œuvre sa politique, une approche territoriale se concentre sur un petit territoire homogène avec une forte cohésion sociale, souvent caractérisé par des traditions communes, une identité locale, un sens d'appartenance ou des besoins et des attentes partagées. Partir d'un tel territoire de référence favorise l'identification de

⁴ Source: Bees & Biodiversity Project (<http://www.bee-leader.eu/fr/programme-leader>)

ses forces et de ses faiblesses, des menaces et des possibilités, de son potentiel endogène ainsi que des principaux freins au développement durable.

Un territoire LEADER doit avoir des limites géographiques clairement définies ; ce ne sont pas forcément les frontières administratives, mais plutôt des frontières pratiques et fonctionnelles. Le territoire choisi doit présenter une cohérence suffisante et une masse critique nécessaire du point de vue de ses moyens humains, financiers et économiques pour soutenir une stratégie de développement local viable.

3. Le partenariat local

Il est essentiel que le groupe d'action locale (GAL) associe partenaires publics et privés, qu'il soit équilibré et qu'il représente les groupes d'intérêts locaux issus des différents secteurs sociaux, culturels et économiques du territoire, en accueillant ceux qui sont le plus créatifs et les plus entreprenants. Les partenaires privés et les associations doivent représenter au moins 50 % du partenariat local. Si le statut du GAL peut varier selon les pays, il est le plus souvent une organisation à but non lucratif.

4. La gestion locale

Le financement et la gestion des programmes LEADER sont confiés au groupe d'action locale. L'intérêt de cette gestion locale réside d'abord dans les vertus de la proximité. Celle-ci permet au GAL de développer une connaissance fine des porteurs de projets et du terrain économique et social local. La proximité améliore la circulation de l'information et facilite les démarches des porteurs de projets, en les simplifiant, et en leur donnant une convivialité plus grande. La gestion locale permet, bien plus que des gestions plus centralisées, de favoriser l'émergence de projets adaptés à des besoins locaux et des potentialités qui ne rentrent pas toujours dans les cadres institutionnels classiques.

5. L'intégration multisectorielle

LEADER n'est pas un programme de développement par secteur; la stratégie de développement local doit avoir une mission multisectorielle en intégrant différents secteurs d'activité. Les actions et les projets des stratégies locales doivent être reliés et coordonnés comme un ensemble cohérent.. Cette diversité constitue souvent un terreau idéal pour l'innovation. Le GAL doit être capable de rassembler, par un travail constructif, les différents intérêts et groupes d'intérêts.

6. La mise en réseau et la coopération

Même si le GAL est un réseau en soi, il doit également regarder autour de lui et coopérer avec d'autres organismes de développement aux niveaux local, régional, national et international. La mise en réseau permet de transférer les bonnes pratiques, de diffuser l'innovation et de tirer profit des enseignements appris au travers du développement local. Elle tisse également des liens entre les gens, les projets et les territoires ruraux et peut ainsi aider certaines régions rurales à surmonter l'isolement auquel elles doivent faire face. De plus, elle peut encourager la création de projets de coopération en mettant des groupes LEADER en contact.

La coopération va plus loin que la mise en réseau. Elle consiste en un groupe d'action locale entreprenant un projet conjoint avec un autre groupe LEADER, ou un groupe partageant une approche similaire dans une autre région, un autre État membre, voire un pays hors de l'Union européenne. La coopération avec d'autres

régions est souvent la meilleure source d'innovation pour les GAL. Le changement de point de vue permet de mieux distinguer les nouvelles opportunités.

7. L'innovation

Le GAL a pour mission d'apporter de nouveaux éléments et solutions au développement de son territoire. Dans l'élaboration de sa stratégie et de ses décisions en matière de sélection de projets, le GAL doit être capable de prendre et d'assumer certains risques, sinon les idées les plus innovantes et les plus surprenantes seraient systématiquement disqualifiées.

23/01/2017