



HAL
open science

PAC et développement territorial : quelle prise en charge par le programme LEADER des enjeux agro-environnementaux ?

Marielle Berriet-Sollicec, Catherine Laidin, Valérie Le Vezo, Chloé Rouiller

► To cite this version:

Marielle Berriet-Sollicec, Catherine Laidin, Valérie Le Vezo, Chloé Rouiller. PAC et développement territorial : quelle prise en charge par le programme LEADER des enjeux agro-environnementaux ?. Innovations Agronomiques, 2024, 90, pp.35-46. 10.17180/ciag-2024-vol90-art05 . hal-04556756

HAL Id: hal-04556756

<https://hal.inrae.fr/hal-04556756>

Submitted on 23 Apr 2024

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License



PAC et développement territorial : quelle prise en charge par le programme LEADER des enjeux agro-environnementaux ?

Marielle BERRIET-SOLLIEC ¹, Catherine LAIDIN ², Valérie LE VEZO ³, Chloé ROUILLER ⁴

¹ L'Institut Agro Dijon-INRAE, UMR CESAER 1041, 26 Boulevard Petitjean, BP 87999 21079 Dijon Cedex, France

² L'institut Agro Rennes-Angers, CNRS, UMR ESO 6590, 65, rue de Saint-Brieuc, CS 84215, 35042 Rennes Cedex, France

³ Agence Quimper Cornouaille développement, 24 route de Cuzon, 29018 Quimper cedex, France

⁴ L'institut Agro Rennes-Angers, 65, rue de Saint-Brieuc, CS 84215, 35042 Rennes Cedex, France

Correspondance : marielle.berriet-solliec@institut-agro.fr

Résumé

Interroger la Politique Agricole Commune sur ses contributions pour relever les défis climatiques et environnementaux conduit à examiner une de ses dimensions souvent méconnue, à savoir le recours à des démarches territoriales dont un des instruments représentatifs est le programme européen "Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale". LEADER. En mai 2023, un atelier de 2 heures a regroupé une quinzaine de personnes aux profils diversifiés pour identifier les freins et leviers de LEADER pour intégrer les enjeux agro-environnementaux les bio-ressources d'un territoire. A partir d'un double regard, celui d'une animatrice de développement local en pays de Cornouaille et celui d'une chercheuse, les discussions ont souligné trois faits marquants : (1) malgré la 6^{ème} génération de programmation et un intérêt réitéré par les acteurs locaux, LEADER reste financièrement peu doté (2) LEADER soutient la constitution et l'organisation de collectifs locaux pluri-sectoriels publics et privés dont certains visent la prise en compte des enjeux agro-environnementaux (3) LEADER contribue à une appropriation par les acteurs locaux des procédures européennes et participe de la capacité des porteurs de projets à solliciter d'autres financements pour le soutien de leurs initiatives agro-environnementales. . In fine, un affranchissement de LEADER de la PAC permettrait de lui donner une plus grande lisibilité et une plus grande envergure pour constituer le socle d'une politique communautaire de développement rural intégré.

Mots-clés : développement rural, ressources locales, approche territoriale, innovations territoriales, groupe d'action locale (GAL)

Abstract: CAP and territorial development: how can the LEADER programme support the valorisation of agricultural bio-resources?

Questioning the Common Agricultural Policy's contribution to meeting climate and environmental challenges leads us to examine an often little-known dimension of this policy, namely the use of territorial approaches, one of the representative instruments of which is the European LEADER programme (LEADER" derives from the French phrase "Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale" which means, 'Links between activities for the development of rural economy).. In May 2023, a 2-hour workshop brought together around 15 people from a wide range of backgrounds to identify the obstacles and levers that LEADER can use to develop a region's agro-environmental issues. From the dual perspective of a local development coordinator in the Cornouaille region and a researcher, the discussions highlighted three key facts: (1) despite the 6th generation of programming and a reiterated interest on the part of local players, LEADER remains under-funded (2) LEADER supports the creation and organisation of local multi-sector public and private groups, some of which aim to develop bio-



resources (3) LEADER helps local players to take ownership of European procedures and contributes to the ability of project leaders to apply for other funding to support their agri-environmental initiatives. In the end, freeing LEADER from the CAP would provide it with greater clarity and a broader scope to form the foundation of a community policy for integrated rural development.

Keywords: rural development, local resources, territorial innovations, local action group (LAG)

Introduction

Depuis 2007, le programme européen LEADER (*Liaisons entre Actions de Développement de l'Économie Rurale*) est devenu une composante à part entière du second pilier de la Politique Agricole Commune (PAC), pilier dédié au développement rural. Il poursuit sa forme originale de soutien au développement local des zones rurales en s'appuyant sur des structures de développement local, porteuses d'un projet de territoire. Il nourrit ainsi une gouvernance territoriale (Pasquier et al., 2013) structurée autour d'un groupe d'action locale (GAL) en orchestrant des partenariats entre acteurs publics et privés du territoire et entre acteurs locaux et extra-locaux (Hooghe et Marks, 2001). Il donne lieu à une gouvernance multi-niveaux dans le design et la mise en œuvre du projet territorial, avec la mise en place de soutiens financiers croisés publics européens¹, nationaux², régionaux, départementaux³, ou locaux⁴ mais aussi privés⁵. Si la création de LEADER en 1991 avait comme objectif d'impulser une logique alternative aux versements des subventions agricoles de la PAC, en 2007, son intégration au sein du second Pilier de la PAC visait à fournir une méthodologie à ce second Pilier pour intervenir dans les zones rurales. Mais après plus de 15 années, qu'est-ce que cette intégration a changé dans les modalités d'intervention très sectorielle de la PAC ? En quoi LEADER propose-t-il un nouveau cadre de soutien public au monde agricole ? Enfin, LEADER a-t-il eu des effets sur les stratégies agricoles locales, en particulier en accompagnant des démarches intégrant davantage les enjeux climatiques et écologiques ? Autant d'interrogations que se sont posées une quinzaine de participant(e)s à un atelier dédié à ces réflexions sur la dimension territoriale de la PAC.

Cet article synthétise le déroulement et les réflexions issus d'un atelier organisé lors de la journée du 4 mai 2023 où se sont tenus les Carrefours de l'Innovation Agronomique sur le thème « La PAC 2023/2027, Levier de transformation de l'agriculture française ou rendez-vous manqué face aux défis climatique et environnemental ? ».

Organisation de l'atelier

L'atelier portant sur « Développement territorial et enjeux agro-environnementaux » s'est déroulé sur 2h. Il réunissait une quinzaine de personnes issus d'horizons variés : chargé(e)s de mission dans des structures de développement local, fonctionnaires de l'Etat et de collectivités territoriales, scientifiques, enseignant(e)s et étudiant(e)s.

¹ Les montants maximums des financements européens varient selon les programmations de 50% à 80%. Ils peuvent également être limités par le GAL dans sa candidature LEADER, dans la mesure où le GAL respecte les seuils européens imposés.

² Dans les faits, il y a peu de cofinancements en provenance de l'Etat.

³ Les Conseils généraux, devenus départementaux, ont été des partenaires privilégiés des GAL lors des premières programmations jusqu'au milieu des années 2000. Petit à petit, ils ont resserré leur soutien autour de leurs champs de compétences, inflexion accentuée lors de la fin de la clause de compétence générale en 2014.

⁴ Des communes et intercommunalités.

⁵ Par le biais notamment d'auto-financements imposés aux porteurs de projets.



L'atelier s'est déroulé en 4 temps.

1. Une présentation de ce que sont les programmes LEADER : l'objectif de ce premier temps d'échanges était de constituer une culture partagée pour toutes les personnes de l'atelier, parfois peu familières des démarches de développement local.
2. Le témoignage de Valérie Le Vézo, chargée de mission à l'Agence Quimper Cornouaille Développement, sur la mise en œuvre de LEADER dans le Sud-Finistère, dans le pays de Cornouaille, initialement cantonné à l'Ouest du pays, puis déployé sur l'ensemble du Pays à partir de 2014. Cette intervention a été ponctuée de nombreux échanges avec les personnes présentes pour expliciter la démarche LEADER ou interroger la portée des projets.
3. Une mise en perspective européenne de cet exemple par la chercheuse Catherine Laidin, de l'Institut Agro Rennes-Angers. En proposant une grille de lecture en science politique, son propos s'est notamment appuyé sur ses recherches comparatives menées en Italie et en France.
4. Une discussion avec tous les membres de l'atelier pour dégager trois idées forces. Ces idées-forces ont été restituées par Chloé Rouiller, étudiante agro-économiste en 2^{ème} année à l'Institut Agro de Rennes.

LEADER : une initiative communautaire trentenaire née dans le berceau d'une opposition développement sectoriel agricole versus développement local.

LEADER, un programme trentenaire

Né du constat des limites des approches qualifiées de descendantes et sectorielles du développement agricole, le programme LEADER s'inscrit en rupture avec les formes antérieures de développement rural centrées sur les questions de production agricole et définies par les pouvoirs centraux (Laidin et Berriet-Sollic, 2022).

Plus largement, l'introduction du programme LEADER par la Commission européenne au début des années 1990 s'inscrit dans un double contexte :

- Le renouvellement de la question rurale autrement que par le déploiement de politiques sectorielles agricoles ou de politiques d'investissements dans les infrastructures (Laidin, 2019) ;
- une régionalisation croissante des politiques européennes et des interrogations sur la place des pouvoirs locaux dans un système géopolitique majoritairement piloté par les Etats-membres, le débat s'ouvrant sur la mise en place alternative d'une gouvernance territoriale associant des acteurs privés ou publics de l'Europe au local (Lacquement et Chevalier, 2020).

L'approche LEADER est généralement résumée par sept principes (figure 1) :

- Une stratégie locale de développement au niveau d'un territoire, généralement de taille infra-départementale ;
- Une démarche ascendante (ou "bottom-up") et participative ;
- Un partenariat local public-privé de décision, formalisé au sein d'un Groupe d'Action Locale (GAL) dans lequel les acteurs privés ont une place au moins égale à 50 % ;
- L'innovation entendue au sens large (nouveau produit, nouveau processus, nouvelle organisation, nouveau marché...) et relative (le cas échéant, par transfert et adaptation d'innovations développées ailleurs) ;
- Une approche intégrée et multisectorielle ;
- Une mise en réseau (interconnaissance, échanges de bonnes pratiques, transfert...) ;
- La coopération avec d'autres territoires organisés dans une autre région, un autre Etat membre, voire un Pays tiers.



Figure 1 : Les 7 fondamentaux de LEADER (Commission Européenne)

Il existe actuellement six générations de programmes LEADER - la sixième ne faisant que démarrer pour la période 2023/27 (encadré 1) - tissant des relations complexes entre LEADER et la PAC au cours de ces 30 années de cohabitation entre expérimentation, curiosité distanciée et intérêt stratégique de la part de la Commission Européenne (Doré, 2011; Laidin, 2019).

Encadré 1 : Six générations LEADER de 1991 à 2027

Un programme né dans la politique régionale communautaire pour apporter une cohésion économique et sociale aux territoires infrarégionaux ruraux européens :

LEADER I, mené sur 1991-1994 initie la démarche sur un petit nombre de territoires (40 GAL – Groupe d'Action Local - en France) et selon une logique intégrée de développement des territoires ruraux.

LEADER II (1995-2000) généralise l'approche avec une forte extension territoriale (179 GAL en France sélectionnés à l'échelle régionale). Certains observateurs ont qualifié cette évolution de « dilution au détriment de l'approche intégrée » (Doré, 2011) avec une ouverture en France, sous l'égide des préfetures de région, aux financements de projets sectoriels. Financement par 3 fonds : FEOGA, FEDER, FSE.

LEADER + (2000-2006) vise un approfondissement de la méthode au travers d'un axe stratégique majeur nommé "thème fédérateur" et d'une exigence affichée d'innovation (140 GAL en France, sélectionnés au niveau national), dans un souci de complémentarité avec la politique de territoires de projets (Pays Voynet, Parcs Naturels Régionaux) et le volet territorial des Contrats de Plan Etat-Région (CPER). (un seul fonds FEOAGA-O)



Un programme transféré et intégré à la Politique agricole commune pour lui donner une dimension territoriale :

Depuis 2007, LEADER est financé en France à hauteur de 5% du FEADER (fonds européen agricole de développement rural qui finance le second pilier de la PAC) : LEADER (2007-2013) est géré au niveau régional sous l'égide des services déconcentrés de l'Etat avec un partenariat plus ou moins fort avec les conseils régionaux selon les configurations nationales. Sur cette période, avec plus de 2 000 GAL en Europe, le nombre de GAL a plus que doublé par rapport au programme LEADER+, et la moitié des territoires ont mis en œuvre une approche LEADER pour la première fois (Commission européenne, 2011). Désormais intégré dans un dispositif sectoriel, LEADER est considéré comme un axe méthodologique transversal (axe 4) du 2nd pilier de la PAC, devant combiner, dans sa mise en œuvre, les mesures des 3 autres axes du Règlement de développement rural respectivement consacrés à la modernisation agricole (axe 1), la protection de l'environnement (axe 2) et la diversification des espaces ruraux (axe 3). Pour les GAL, il s'agit de déployer une stratégie dite « priorité ciblée » avec comme objectif d'impulser des démarches de coopération territoriale, avec la recommandation d'intégrer davantage les agriculteurs aux démarches territoriales. Par exemple, les projets de soutien aux productions locales sont encouragés à intégrer les produits agricoles.

LEADER (2014-2022) correspond à la priorité 6 du 2nd pilier de la PAC et devient un instrument de Développement Local mené par les Acteurs Locaux (DLAL). Même si le DLAL devient un outil phare de l'approche territoriale de la politique de cohésion économique et sociale communautaire en incitant l'usage des différents fonds européens, l'autorité demeure au niveau du gestionnaire du fonds (le FEADER) et des autorités en charge de la PAC. Le changement majeur en France est le transfert de la compétence « développement rural » de l'Etat vers les Régions, les Conseils Régionaux devenant autorités de gestion de LEADER-DLAL. Ce transfert de compétences s'est accompagné de difficultés dans les modalités administratives et financières (avec notamment le recours à un nouveau logiciel de gestion pour l'agence de services et de paiements, modalités d'évaluation renforcées et une sous-estimation des ressources humaines et de l'expertise nécessaires dans les services d'instruction ...).

LEADER (2023-2027) s'inscrit dans la continuité de la génération précédente (c'est la première fois qu'on ne change pas d'autorité de gestion en France). Au même titre que d'autres acteurs locaux, les agriculteurs ou leurs groupements peuvent bénéficier de subventions LEADER avec un encouragement à coopérer avec d'autres acteurs (collectivités territoriales, acteurs de l'artisanat, du tourisme ...).

Les acteurs agricoles ont participé au programme LEADER dès 1991 mais il faut attendre 2007 et l'intégration de LEADER dans la PAC pour formaliser le déploiement de LEADER dans le monde agricole, certains thèmes fédérateurs étant explicitement centrés sur des thématiques agricoles, par exemple sur l'accompagnement de démarches agro-environnementales, l'encouragement aux développements des énergies renouvelables (projet de méthanisation, implantation de panneaux photovoltaïques dans les exploitations, filières bois territoriales ...), le soutien à l'agriculture périurbaine et aux relations ville-campagne.

Au final, l'approche LEADER, tout en conservant un caractère confidentiel aux côtés des principaux instruments de la PAC (Paiements Directs, Aides à la modernisation, Mesures agro-environnementales et climatiques ...), constitue un outil d'investissement pluriannuel et flexible, adapté aux réalités locales de chaque Etat membre. A ce titre, pour la Commission Européenne, LEADER joue un rôle de communication stratégiquement important pour afficher et mettre en visibilité la volonté de l'Union Européenne de prendre en considération les spécificités territoriales (Doré, 2011). Si les thématiques climatiques et environnementales ne sont pas spécifiquement ciblées par LEADER, elles peuvent constituer une orientation proposée par l'autorité de gestion qui gère le programme ou un des éléments de la stratégie d'un GAL. Le Pays de Cornouaille nous offre un exemple de cette prise en compte enjeux agro-environnementaux au sein d'un projet de développement territorial.



Après ce rappel de l'historique de LEADER et ses principes de mise en œuvre, les discussions de l'atelier se sont appuyées sur l'exemple concret.

L'exemple de LEADER Pays de Cornouaille

Du tourisme au développement des activités locales : 5 générations de programme local au service d'un territoire rural

Ouest Cornouaille est un territoire à la pointe du Finistère qui regroupe 4 intercommunalités pour 90 000 habitants. Le 1^{er} programme LEADER de ce territoire a été créé en 1994, au titre de LEADER II, par une agence de développement, labellisée Pays d'accueil touristique, pour une mise en œuvre effective en 1997. L'objectif est de diversifier les activités sectorielles locales de l'agriculture et de la pêche à partir d'un développement touristique fondé sur la valorisation du patrimoine local et le soutien aux entreprises. Portée par des acteurs locaux, élus et acteurs touristiques, culturels, cette agence pilote le programme LEADER pendant trois générations et déploie une stratégie territoriale portant sur la valorisation des ressources naturelles et culturelles, en conservant un fort tropisme au soutien des activités touristiques (ex : développement de la randonnée, valorisation des espaces naturels) mais en proposant conjointement des actions destinées à la valorisation des productions locales de la terre et de la mer. Combinant un engagement pour la diversification rurale et une attention pour la structuration d'une gouvernance locale, cette stratégie reprend le modèle de développement territorial néo-endogène tel que proposé par LEADER. Les premières programmations (LEADER II et +) ont ainsi constitué une opportunité pour renforcer les actions déjà engagées.

Plus précisément, concernant les questions agricoles, LEADER II comporte une fiche action « améliorer l'image des milieux agricoles et de la pêche, notamment par rapport à l'environnement » qui a permis de soutenir les petits producteurs, pour certains en marge du dispositif de soutiens de la PAC, en raison de leur taille économique ou de leur statut de pluriactifs. Par la suite, au titre de LEADER +, un volet central est certes déployé à propos des ressources du littoral, de la valorisation du patrimoine et du développement culturel, mais il intègre également des actions sur l'environnement et les paysages avec des projets pour la valorisation des productions locales, pour l'agriculture biologique, le soutien aux initiatives du Centre d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural (CIVAM) ou encore une étude exploratoire sur le bois énergie menée en partenariat avec la Chambre d'agriculture.

Avec l'intégration du dispositif dans la PAC, la programmation 2007-2013 inscrit LEADER comme un des instruments du 2nd pilier. En Cornouaille, cette évolution se traduit par une affirmation des questions agricoles qui ciblent la valorisation des ressources locales (dont bois et biomasse et filières locales) avec une volonté d'intégrer davantage toutes les catégories d'agriculteurs aux démarches territoriales (sans ciblage sur ceux de petite taille économique comme dans les programmes antérieurs).

Enfin, suite à l'imposition de la Région Bretagne de déployer LEADER 2014-2020 à partir des Pays, le GAL ouest Cornouaille est remplacé par celui du Pays de Cornouaille, porté par une agence d'urbanisme et de développement économique. Le pays occupe un tout autre territoire de la Pointe du Raz à Quimper (qui regroupe 10 intercommunalités pour 335 000 habitants - le pôle urbain de Quimper (80 000 habitants) est inéligible à LEADER)). La stratégie du territoire est alors construite en combinant trois perspectives : le développement régional par le développement de filières locales (produits terre et mer, énergie locale, démarches collectives d'entreprises), la valorisation du cadre de vie (patrimoine culturel et naturel, accueil touristique) et l'attention portée à la mixité sociale du territoire (accessibilité, services de proximité, coopération entre les acteurs). Le Pays de Cornouaille vient de soumettre une nouvelle stratégie de développement local pour la période 2023-2027 avec un axe bien identifié sur la valorisation des bioressources.



Quelques exemples d'actions pour prendre en compte les enjeux agro-environnementaux en Cornouaille

Les deux premières programmations de LEADER 2 et LEADER+ dans l'ouest Cornouaille - de 1997 à 2007 - ont intégré l'agriculture et l'environnement d'une part en accompagnant les associations de producteurs en vente directe et d'autre part en soutenant les initiatives associatives et communales en faveur de la biodiversité, l'éducation à l'environnement et la valorisation des espaces naturels et des paysages notamment en vue de promouvoir l'écotourisme. L'accompagnement des 3 associations de producteurs s'est traduit par la structuration d'actions collectives : magasin de producteurs, marchés à la ferme, promotion de l'agriculture biologique, communication... LEADER a permis la mise en réseau de ces petits producteurs entre eux mais aussi avec d'autres acteurs comme les restaurateurs du terroir et même dans une dimension européenne via un projet de coopération avec un GAL d'Irlande et un GAL de Cornouailles anglaise.

LEADER cible plutôt les petites structures qui veulent s'organiser collectivement pour la valorisation locale de leurs produits en initiant ce qui sera qualifié plus tard de circuits courts. Les aides individuelles à la production n'entrent pas dans le champ d'intervention.

Sur la période 2007-2014, la programmation voit l'émergence des notions d'alimentation et de filières locales dans un objectif d'optimiser les ressources et de garder une agriculture diversifiée. LEADER finance de l'ingénierie pour des études sur la valorisation des gisements de biomasse, pour un projet collectif de méthanisation, pour expérimenter l'approvisionnement local dans les restaurants scolaires, autant de projets impliquant des agriculteurs dans des démarches territoriales. La Chambre d'Agriculture, La Maison de la Bio sont des partenaires dans ces projets.

L'étude sur la valorisation des gisements de biomasse, menée par un ingénieur forestier recruté par le GAL, a démontré le potentiel de développement d'une filière bois énergie territoriale qui intégrerait les agriculteurs dans l'exploitation du bocage aux côtés d'entrepreneurs de travaux agricoles. Le territoire possède une ressource mais les débouchés locaux (chaufferies bois, réseaux de chaleur) n'ont pas émergé en 2013, tant que les énergies fossiles étaient abordables. Dix ans plus tard, cette étude intéresse davantage les collectivités qui réfléchissent maintenant à de nouveaux investissements avec les énergies renouvelables.

Ensuite, de 2014 à 2022, la stratégie pour le pays de Cornouaille comporte un objectif d'accompagnement de la production locale dans la logique de réflexions territoriales, d'approche par filières et de démarches collectives. L'alimentation de proximité est confortée dans l'émergence des projets alimentaires territoriaux qui impliquent les agriculteurs aux côtés des collectivités. Un projet de territoire sur une intercommunalité se met en place autour de la transition agricole pour trouver des alternatives aux pesticides de synthèse dans les exploitations agricoles mais aussi dans les espaces verts communaux.

Ce type de démarche préfigure le genre de projets qui pourraient être financés dans le nouveau programme LEADER CORNOUAILLE 2023/2027 où l'accompagnement des acteurs aux transitions écologique et climatique est un axe stratégique transversal.

Mise en perspective par des travaux de recherche sur la mise en œuvre de LEADER de l'Europe au local

Le lien entre PAC et développement territorial n'est pas évident à la première lecture. En effet, le programme LEADER naît en contrepoint de la PAC, suite au rapport sur l'Avenir du monde rural rédigé par la Commission européenne (1988) dressant le constat des impasses de cette politique sectorielle face à son coût, ses dégâts environnementaux, ses conséquences sur l'exode rural... Né au sein de la politique de cohésion économique et sociale, LEADER apporte une nouvelle proposition d'intervention dans les zones rurales. Toutefois, l'approche multi-sectorielle proposée et multi-acteurs inclut l'ensemble



des activités du monde rural, y compris l'agriculture, et l'ensemble des acteurs locaux, y compris les agriculteurs, leurs organisations professionnelles, la filière agro-alimentaire. LEADER est ainsi une démarche inclusive locale de l'ensemble des activités socio-économiques et de l'ensemble des acteurs. Cette démarche inclusive justifie alors l'intégration de LEADER dans la PAC à compter de 2007 pour apporter une « méthodologie » de développement rural.

Les travaux de recherche menés sur LEADER mettent en lumière les effets cumulatifs de ce programme sur les pouvoirs locaux, au fil de la succession des différentes générations de programme (Laidin, 2019 ; Lacquement et Chevalier, 2020). Ces effets portent notamment sur le soutien aux activités socio-économiques innovantes locales, sur la conduite de l'action publique et de l'action collective locales et sur le maintien de la qualité de vie dans les zones aidées par LEADER.

Pas d'effets directs sur le secteur agricole mais des effets territoriaux cumulatifs de LEADER sur la conduite de l'action publique locale.

LEADER, en tant qu'instrument de soutien au développement local, ne vise pas d'effets directs sur le secteur agricole. En revanche, ce programme, en soutenant les acteurs socio-économiques dans leurs projets, conforte la structuration du tissu social et économique local et influe indirectement sur la pérennité des activités agricoles. Les analyses de LEADER démontrent ainsi que les projets financés par ce programme participent (i) au renforcement des capacités locales à innover et engager une démarche de développement local et (ii) à la mobilisation de ressources nécessaires à la mise en œuvre des décisions prises collectivement par les GAL.

LEADER comme outil d'accompagnement de l'innovation sociale

En expérimentant une gouvernance locale à partir de coalitions d'acteurs locaux publics et privés, LEADER offre l'opportunité aux acteurs des zones rurales d'expérimenter des alternatives au modèle agricole sectoriel. Il génère des innovations sociales en favorisant la coopération entre acteurs divers, qui créent ainsi des connaissances partagées dans un processus d'apprentissage mutuel.

LEADER encourage ainsi l'expérimentation de nouveaux services ou de nouvelles activités, de nouvelles thématiques jugées pertinentes *a priori* par certains acteurs du territoire, mais qu'il convient de tester. En Italie, le GAL Delta 2000 a, par exemple, déployé un projet d'écotourisme centré sur le *birdwatching* dès LEADER II. Dans ce cas, LEADER est une opportunité pour que les acteurs locaux s'emparent de la stratégie autour de l'écotourisme et financent les projets qui y concourent selon plusieurs entrées, l'accueil touristique, l'éducation à l'environnement, l'engagement en faveur des mobilités douces et la rénovation du patrimoine local.

De même, VEGAL, le GAL de la Venezia orientale a poursuivi une stratégie de développement autour de l'écotourisme. Les deux programmations de LEADER II et LEADER + ont permis de soutenir les agriculteurs dans des projets de transformation et de vente directe de leurs produits agricoles en valorisant leur typicité et le terroir. D'autres agriculteurs ont investi l'accueil à la ferme en ouvrant des fermes auberges ou en rénovant un bâtiment ancien pour devenir un gîte rural. Lors des programmations suivantes, les agriculteurs ont été sollicités pour faire partie du partenariat local qui se structurait autour d'une offre écotouristique associant, acteurs des circuits touristiques construits dans le cadre de LEADER. Ils ont ainsi été partenaires des entreprises qui louaient des vélos, que proposaient des sorties sur les fleuves pour découvrir le patrimoine naturel.



LEADER favorise l'élargissement de l'action locale à d'autres instruments d'action publique territorialisés

En tant qu'instrument pionnier d'action publique territorialisé, LEADER a contribué à généraliser le « mode projet » (Laidin et Berriet-Sollic, 2022). Dans les zones rurales, il permet ainsi de découvrir les approches territoriales, d'expérimenter le partenariat public-privé, de s'engager dans la contractualisation de l'action publique et de connaître les procédures d'appels à projets.

Par exemple, en Italie, fort de son expérience LEADER, le VEGAL a porté plusieurs projets européens inter-régionaux INTERREG (3 en 1994-1999, 15 en 2000-2006 et 5 entre 2007-2013) avec la poursuite des investissements réalisés dans les stratégies LEADER. Depuis 2007, comme en Cornouaille, VEGAL s'est également investi dans les approches territorialisées proposées par la Politique commune des pêches dans un dispositif transposé du programme LEADER.

Après avoir acquis de l'expérience via le montage et le portage des projets LEADER, les GAL s'investissent ainsi dans des instruments d'action publique territorialisés nationaux ou régionaux (Pôle d'excellence rurale (PER) proposé par l'État pour soutenir des projets innovants en milieu rural, dispositif de Gestion intégrée des zones côtières portée également par l'État, projets de Parcs Naturels Régionaux portés par les Conseils Régionaux, mais aussi les nouveaux documents d'urbanisme tels que les Schémas de cohérence territoriale. De même, en Italie, le programme LEADER dans le Delta du Pô (Delta 2000) vient compléter les activités du Parc régional Delta Po. Le GAL Delta 2000 devient l'outil de développement pour soutenir les activités socio-économiques dans un territoire plus large que celui du parc, les projets déployés favorisant une coopération de plus en plus intense entre les communes.

Des effets positifs sur la préservation des activités et la qualité de vie en milieu rural

Si LEADER n'a pas d'influence significative sur les activités agricoles *sensu stricto* (mais ce n'est pas un des objectifs dédiés à ce programme), de récents travaux d'évaluation réalisés sur la période 2007-2013, démontrent que LEADER, combiné à d'autres mesures de développement rural du second pilier, génère des effets positifs sur le maintien et le développement des emplois de l'économie présenteielle (commerces, services à la population, santé, enseignement, administration) (Berriet-Sollic, Diallo *et al.*, 2022). D'autres effets sur l'attractivité résidentielle sont à relever, notamment dans les communes à vocation touristique.

Ainsi, misant sur la qualité de vie en milieu rural et le maintien d'activités, LEADER joue sur les conditions de vie et de travail des acteurs du monde agricole.

Discussion sur la contribution de LEADER à prendre en charge les enjeux climatiques et environnementaux

Le dernier temps de l'atelier a été consacré à un effort collectif pour synthétiser en 3 idées les échanges.

Des financements LEADER qui restent certes modiques au regard des autres instruments de la PAC ...

Malgré la 6^{ème} génération de programmation et un intérêt réitéré par les acteurs locaux, LEADER reste financièrement peu doté. Ainsi les programmes LEADER sont souvent critiqués pour les faibles moyens financiers qu'ils mobilisent au regard de la complexité administrative (Cour des comptes européenne, 2022). Par exemple, en France, les crédits du 2nd pilier de la PAC dédiés spécifiquement au développement rural sur la période 2007-2013 (15% des crédits totaux du FEADER) représentent 1,7 Milliard d'Euros sur la période soit 300 Millions d'Euros/an dont 5% inscrit dans la démarche LEADER (Berriet-Sollic, Diallo *et al.*, 2022). Ces financements peuvent paraître faibles au regard des crédits du 1^{er} pilier de la PAC évalués en France sur la même période à 9,1 Milliards d'Euros/an. Toutefois, ils



représentent des montants similaires à ceux du volet territorial des Contrats de Plan Etat-Région en France (480 Millions d'Euros/ an).

... mais LEADER contribue à la constitution et l'organisation de collectifs locaux pluri-sectoriels publics et privés

Les effets de LEADER sont dès lors à rechercher au-delà de leurs impacts financiers. Dès sa création en 1991, LEADER a ainsi contribué localement à **soutenir l'interconnaissance entre acteurs publics et privés** qui participent aux comités de programmation du programme, des lieux de codécision très appréciés des privés. LEADER contribue également à **décloisonner les relations entre les acteurs de différents secteurs d'activités**.

Par conséquent, LEADER fournit un lieu de socialisation et mobilisation continue des acteurs privés et publics, qui constitue un terreau pouvant permettre **l'émergence de nouvelles thématiques** qui peuvent viser la valorisation durable des ressources comme le développement des énergies renouvelables, écotourisme, le soutien aux filières de proximité des produits agricoles, le développement de filières de qualité valorisant une typicité, une identité locale.

LEADER contribue à une appropriation par les acteurs locaux des procédures de développement territorialisés

Une fois les collectifs locaux constitués et consolidés, LEADER participe de la **capacité des porteurs de projets à solliciter d'autres sources de financements émanant de différentes échelles d'administration**, notamment pour le soutien de leurs initiatives agro-environnementales. Ainsi, de nombreux GAL se sont emparés des projets de coopération pour constituer des partenariats avec d'autres GAL et ainsi développer des projets communs. Les deux GAL italiens étudiés ont ainsi engagé un projet écotouristique avec des partenaires autrichiens et allemands en sollicitant un financement INTERREG.

Conclusion et enjeux de LEADER pour la prochaine PAC Ayant contribué à briser et élargir les frontières de l'intervention sectorielle agricole, depuis 30 ans, LEADER reste cantonné à un programme marginalisé au regard des grands enjeux agricoles de la PAC, alors même que l'exemple de la Cornouaille montre que certains problèmes agricoles trouvent une solution quand ils sont pensés à l'échelle territoriale. In fine, les échanges qui ont eu lieu lors du séminaire organisé à Rennes en mai 2023 permettent de pointer trois idées forces de ce programme de développement rural :

1. La complexité administrative de LEADER et les retards de paiement en France mettent en difficultés certaines structures de développement local et les porteurs de projets : une clarification des modalités de paiement est attendue par les porteurs de projets ;
2. Dépendant des contextes spécifiques locaux, LEADER n'a certes pas contribué à véhiculer de façon notable les enjeux climatiques et écologiques mais, quand ces enjeux s'inscrivent dans la stratégie des acteurs locaux, le programme accompagne ces transitions sociales et écologiques dans lesquelles le monde agricole a toute sa place ;
3. Enfin, LEADER peut impulser des dynamiques territoriales : en contribuant à créer de nouveaux liens entre acteurs au niveau local et entre acteurs des niveaux locaux et supra-local, LEADER peut ainsi générer d'autres projets vertueux pour le territoire, portés par des acteurs de différents horizons dont LEADER fut le point de rencontre.

Pour la suite, dans la perspective de l'affirmation du Pacte Rural Européen, un affranchissement de LEADER de la PAC permettrait sans doute de donner davantage de lisibilité à de tels projets intersectoriels et de mieux valoriser LEADER, non pas uniquement comme outil financier, mais comme



socle d'une politique communautaire de développement rural intégré tel que promu dès 1996 lors de la conférence européenne de Cork.

Ethique

Les auteurs déclarent que les expérimentations ont été réalisées en conformité avec les réglementations nationales applicables.

Déclaration sur la disponibilité des données et des modèles

Les données qui étayent les résultats évoqués dans cet article sont accessibles sur demande auprès de l'auteur de correspondance de l'article.

Déclaration relative à l'Intelligence artificielle générative et aux technologies assistées par l'Intelligence artificielle dans le processus de rédaction.

Les auteurs n'ont pas utilisé de technologies assistées par intelligence artificielle dans le processus de rédaction.

ORCID des auteurs :

Marielle Berriet-Sollicec : *orcid* : 0000-0003-4581-9792

Catherine Laidin : *orcid* : 0000-0003-3097-7579

Contributions des auteurs : Marielle Berriet, Catherine Laidin et Valérie Le Vézo ont co-rédigé cet article, Chloé Rouiller, élève ingénieure agronome, a présenté la synthèse de l'atelier lors du CIAG de Rennes et participé à dégager les points conclusifs ;

Déclaration d'intérêt

Les auteurs déclarent ne pas travailler, ne conseiller, ne pas posséder de parts, ne pas recevoir pas de fonds d'une organisation qui pourrait tirer profit de cet article, et ne déclarent aucune autre affiliation que celles citées en début d'article.

Déclaration de soutien financier :

Cette recherche a bénéficié, pour partie, du financement de l'Union Européenne, 7e programme-cadre RURAGRI ERA-NET au titre de la convention n° 235175 TRUSTEE (projet n° ANR-13-RURA-0001-01).

Références bibliographiques

Berriet-Sollicec M. ; Diallo A. ; Gendre C. ; Lépicié D., Védrine L. 2022. Le programme hexagonal de développement rural en France : quelle contribution à l'attractivité des territoires ruraux ? *Economie et Statistiques*, 1/544, 83-101.

Commission européenne, 1988, L'Avenir du monde rural, Luxembourg, Bulletin des communautés européennes, Supplément 4/88, 71 p.

Cour des Comptes Européenne, 2022. Leader et le développement local mené par les acteurs locaux facilitent l'engagement à ce niveau, mais leurs avantages supplémentaires ne sont toujours pas suffisamment démontrés. Rapport spécial, Bruxelles.

Doré G., 2011. Le programme européen a 20 ans : Bilan et perspectives à partir du cas français, 5èmes Journées INRA, SFER, CIRAD, 8-9 décembre, Dijon.

Hooghe L. et Marks G. W., 2001. Multi-level governance and European integration. Lanham Editions, 249 p.

Lacquement G. et Chevalier P., 2020. Le programme européen LEADER, un modèle de développement à l'épreuve de l'europanisation des politiques rurales, *Géocarrefour*, 3/94.



Laidin C. 2019. Quand l'Europe promeut le rural, le cas du programme LEADER en France et en Italie. Thèse de science politique, Université de Rennes 1., Rennes.

Laidin C. ; Berriet-Solliec M. 2022. Analyse des effets du programme LEADER sur l'action publique dans les territoires ruraux. Application en France et en Italie. *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 2, 229-248.

Pasquier R. ; Simoulin V. et Weisbein J. (dir.), 2013. *La gouvernance territoriale : pratiques, discours et théories* 2ème édition. Paris, France, L.G.D.J., 330 p.



Cet article est publié sous la licence Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Pour la citation et la reproduction de cet article, mentionner obligatoirement le titre de l'article, le nom de tous les auteurs, la mention de sa publication dans la revue *Innovations Agronomiques* et son DOI, la date de publication.