

Evaluation de l'axe LEADER 2007-2013 en Languedoc Roussillon

Rapport
Avril 2014

Rapport réalisé par :



Catherine CLAUSTRE, cabinet Latitude.C

N° Siret : 433 464 989 000 22

18 rue de Bazeilles 11200 Lézignan – 04 68 27 59 61



Isabelle FARGES, consultante

N° Siret : 489 494 591 000 14

Cave de Constans 11 330 Massac – 09 65 16 90 24



SOMMAIRE

INTRODUCTION : contexte, les objectifs et le cadre de l'évaluation	04
- 1 Contexte et objectifs de l'évaluation	
- 2 Le cadre évaluatif	
- 3 La méthode de recueil de données	
- 4 L'organisation du rapport	
1 – LEADER 2007-2013 en Languedoc-Roussillon	10
- 1.1 Une nouvelle génération LEADER	
- 1.2 Une couverture territoriale importante de LEADER en Languedoc Roussillon	
- 1.3 Des enveloppes FEADER variables selon les GAL	
- 1.4 Une sélection et un démarrage en plusieurs temps	
2 – Les données de cadrage du niveau de réalisation	16
- 2.1 Le niveau de réalisation du programme	
- 2.2 Un rythme de programmation en nette accélération au fil du temps	
- 2.3 Un niveau de paiement plus en retrait	
- 2.4 Le montant moyen des dossiers	
- 2.5 Une optimisation du FEADER inférieure aux possibilités	
3 – Les stratégies des territoires	25
- 3.1 Les stratégies initialement ciblées par les GAL en Languedoc-Roussillon	
- 3.2 La conception des stratégies et leurs évolutions en cours de programmation	
4 –L'impact	39
- 4.1 Les porteurs de projet bénéficiaires de LEADER	
- 4.2. Les types de projets bénéficiaires de LEADER	
- 4.3. La nature de l'impact selon les GAL	
5 –Co- financement, effet levier et articulation avec les autres politiques territoriales	50
- 5.1 L'effet levier	
- 5.2 Les cofinancements	
- 5.3 Le soutien des principaux cofinanceurs	
- 5.4 Articulation de LEADER avec la politique régionale	

6 – Les moyens mis en œuvre, le fonctionnement, la gouvernance **59**

- 6.1 Les moyens humains pour l’animation et la gestion
- 6.2 L’information et la communication
- 6.3. Sélectivité - accueil, orientation et suivi des porteurs de projet
- 6.4 L’apprentissage et les apports d’un nouveau mode de gouvernance : le rôle des comités de programmation

3

7 – La coopération **76**

- 7.1 Le soutien et l’implication du réseau rural
- 7.2 Les projets de coopération

En conclusion

ANNEXES

I – Tableaux d’analyse de l’impact de LEADER d’après les enquêtes auprès des GAL

II – Tableau croisé des stratégies des GAL et des mesures PDRH sollicitées

III - Enquête auprès des membres des comités de programmation

- Analyse de l’enquête
- Grille d’enquête

IV – Tableaux des modifications dans les avenants par GAL

V – Enquête auprès des GAL

- Tableau à renseigner
- Grille d’enquête

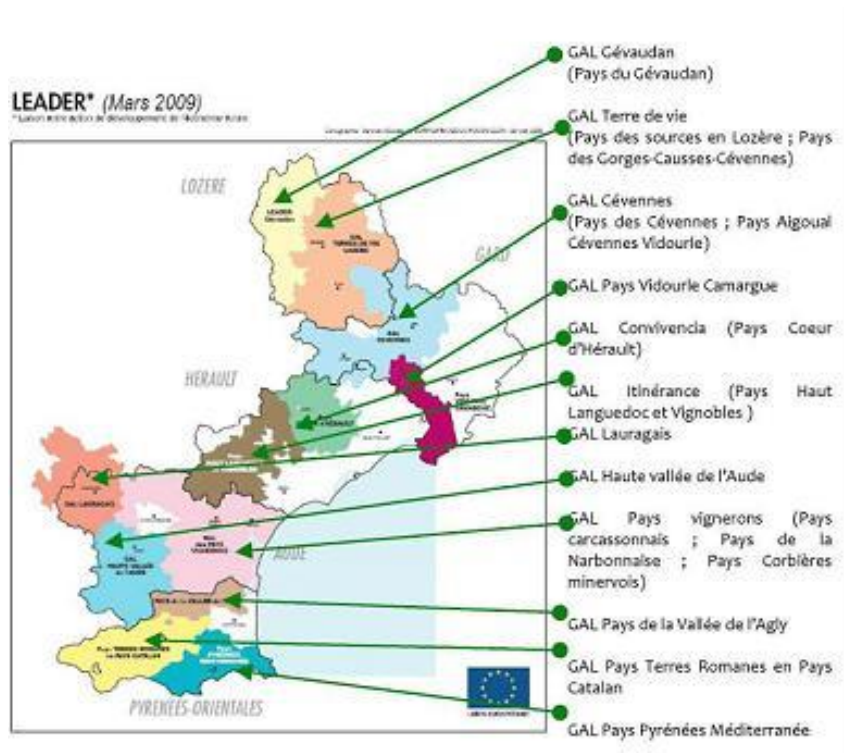
VI – Personnes rencontrées

- Liste présents aux réunions des GAL
- Liste des personnes rencontrées de visu ou par téléphone

INTRODUCTION : le contexte, les objectifs et la méthode d'évaluation

1. Contexte et objectifs de l'évaluation

Dans le cadre de sa politique, l'Europe soutient le développement rural avec le Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER) dont un axe particulier est dédié à l'innovation en milieu rural porté par les acteurs locaux : l'axe LEADER. En Languedoc Roussillon, suite à un appel à projet 12 Groupes d'Action Locale (GAL) ont été sélectionnés permettant de mobiliser un peu plus de 18 millions d'euros de financement FEADER.



Ces programmes 2007-2013 seront clos effectivement en 2015 et divers travaux d'évaluation sont lancés.

L'évaluation fait partie de la culture du programme LEADER. Plusieurs travaux ont été réalisés en France sur l'évaluation de l'axe LEADER, et notamment :

- l'évaluation à mi-parcours de l'axe LEADER réalisée à la demande du Ministère de l'Agriculture, de l'agro-alimentaire et de la Forêt.
- l'évaluation concernant la procédure de sélection des GAL réalisée par l'IGA (Institut de Géographie Alpine de Grenoble) en 2009
- l'évaluation à mi-parcours du PDRH (Programme de développement rural hexagonal)

En Languedoc-Roussillon, en 2011, un groupe de pilotage s'est constitué, composé de la Région, la DRAAF, ADRET, les Conseils généraux, le SGAR, l'ASP (Agence de Service et de Paiement) et de GAL volontaires. Une enquête réalisée auprès des GAL a permis d'identifier une volonté partagée d'engager un travail d'évaluation commun permettant de :

- Réaliser un bilan financier du programme
- D'analyser sa mise en œuvre
- D'évaluer la valeur ajoutée de LEADER
- D'envisager les perspectives.

Un travail préalable a été réalisé grâce à l'appui d'un stagiaire, qui a donné lieu à deux réunions de présentation et d'échanges et à la rédaction d'un rapport final d'évaluation.

Trois ans après et à l'approche de la fin des programmes, l'ensemble des partenaires réunis dans le cadre du réseau rural Languedoc Roussillon a souhaité approfondir et compléter ce travail en engageant une évaluation finale concertée, collective et transversale et dans la perspective de dégager des propositions pour les prochains programmes. C'est dans ce cadre qu'est lancée la présente mission.

Globalement, l'évaluation consiste à juger de l'efficacité des interventions LEADER au regard des informations qualitatives et quantitatives. Il s'agit de :

- mesurer ou du moins apprécier le plus objectivement possible, les effets du programme sur les territoires et au niveau régional,
- comprendre le processus de mise en œuvre et de juger de son efficacité et efficience
- définir des outils permettant d'évaluer le programme à l'échelle des 12 GAL du Languedoc Roussillon pour les aider ainsi que leurs partenaires à porter un jugement de valeur sur la politique menée et sur les stratégies à renforcer.

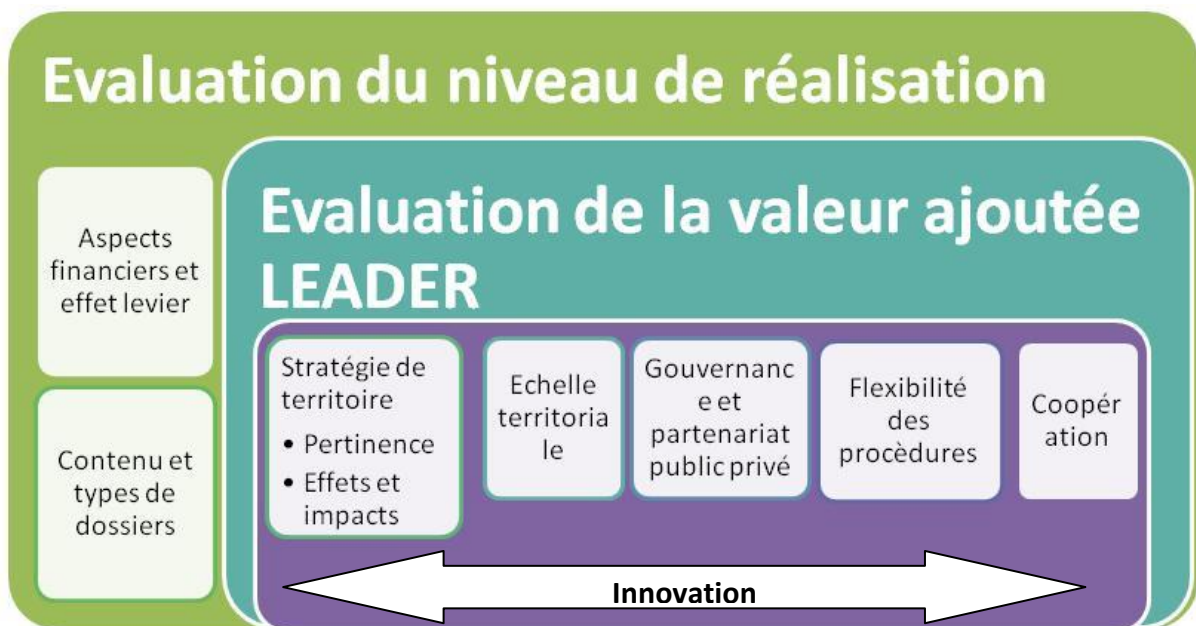
2. Le cadre évaluatif

Nous avons organisé cette évaluation de LEADER 2007 – 2013 en Languedoc-Roussillon en deux grands volets qui constituent le cadre suivant.

Le niveau de réalisation du programme par rapport au projet initial constituera le socle de l'évaluation. Il s'agit, principalement à partir d'extractions du fichier OSIRIS communiqués par la DRAAF Languedoc-Roussillon au 12 septembre 2013, de mesurer le niveau de réalisation :

- sur les aspects financiers et l'effet levier du programme : taux de programmation, montant des dossiers, niveau de paiement, l'optimisation du FEADER...
- en termes de dossiers déposés et d'actions réalisées : rythme de programmation, nombre de dossiers par GAL...

Cette analyse des données de cadrage fournira des éléments permettant d'alimenter l'ensemble des autres questionnements.



Une évaluation plus qualitative au travers de ce qui constitue la valeur ajoutée de LEADER.
Il s'agit

- **des stratégies territoriales : leur définition, leur mise en œuvre et leurs effets et impacts.** Dans le cadre de LEADER, les moyens mobilisés sont centrés sur une priorité ciblée par chaque GAL de laquelle découle une stratégie. Par ailleurs, au niveau régional et dans le cahier des charges de l'appel à projet de sélection des GAL 2007-2013, deux orientations prioritaires ont été retenues à savoir le développement économique et l'attractivité des territoires. Au regard de la priorité ciblée et de la stratégie régionale, deux grandes séries d'interrogations se posent :
 - **la pertinence de la stratégie :** quel thème visait chaque GAL initialement ? Comment ont-ils traduit leur stratégie dans les fiches-mesures ? Comment ont-ils conçu leur stratégie ? Retrouve-t-on la stratégie dans les actions programmées ? A-t-elle évolué en cours de programmation ?...
 - **les effets et les impacts sur le développement économique et l'attractivité des territoires :** qui sont les porteurs de projets bénéficiaires de LEADER ? les types de projets soutenus ? quel est la nature de l'impact et de l'innovation ? Il s'agira également de tirer des enseignements pour l'élaboration des stratégies pouvant s'inscrire dans les prochains programmes.
- **de l'articulation entre les échelles territoriales :** LEADER et les cofinanceurs ? Quels montants ? Quels contenus ? Quelle reconnaissance des GAL ? Quelle articulation avec les autres politiques territoriales ? La capacité de mobilisation des acteurs et d'innovation (et notamment les différences entre les GAL « mono-pays » et « pluri-pays »). Il s'agit également de voir si les recompositions territoriales ont eu des effets.

- **les procédures et les moyens mis en œuvre pour le fonctionnement** : Les moyens mis en place et les procédures sont-ils adaptés à l'esprit du programme et facilitent-ils sa mise en œuvre ? L'accompagnement des projets, leur sélection, leur gestion mais aussi le fonctionnement des comités de programmation, les moyens et délais et l'information des porteurs de projets, les relations entre partenaires et services, les moyens consacrés à l'ingénierie ont-ils facilité la mise en œuvre du programme et sa cohérence ? Sont-ils en adéquation avec l'esprit de l'approche LEADER (innovation, marges de manœuvre...) ?
- **la gouvernance et le partenariat public-privé** est abordé dans les moyens mais aussi dans l'impact au travers des bénéficiaires des projets
- **la coopération**. Il s'agit d'évaluer la capitalisation et la diffusion des actions exemplaires mais aussi les projets de coopération mis en œuvre entre territoires nationaux ou internationaux, et également interterritoriaux.
- **En point d'orgue ou de synthèse : la mise en place d'innovations et d'actions à caractère pilote**. La question de l'innovation est au cœur de la définition de LEADER, elle traverse donc l'ensemble de l'évaluation et sera donc traitée dans chaque point. Il s'agit de savoir si LEADER a permis de mettre en place des actions à caractère pilote ou qui n'auraient pu voir le jour sans ce programme.

L'ensemble de cette évaluation s'est construite sur l'analyse de données quantitatives mais aussi qualitatives, recueillies lors de temps de rencontres avec les GAL, à travers des questionnaires, des entretiens avec les partenaires...

3. La méthode de recueil de données

Nous avons recueilli les données et informations au travers :

- **d'une analyse documentaire à partir** :
 - **des documents existants** : dossiers de candidature des GAL ; DRDR ; évaluation à mi-parcours ; conventions et les avenants aux conventions ; documents internes de fonctionnement : règlements intérieurs, grilles d'appréciation des projets, comptes rendus de quelques comités de programmation, exemples de fiches actions ; rapports annuels d'exécution ; listes des membres des comités de programmation et les dates de réunions
 - **d'un recueil d'informations auprès des GAL** : questionnaires et grilles de données proposés par le bureau d'études et complétés par les GAL
 - **de l'analyse physico financière des projets** à travers l'extraction OSIRIS au 12 septembre 2013 ainsi qu'un tableau complété par les GAL concernant les cofinancements

- **de l'analyse typologique des projets** sur la base d'une classification renseignée par les animateurs GAL et proposée par le bureau d'études.
 - **Questionnaires transmis aux membres des comités de programmation** via les GAL. 86 questionnaires renseignés.
- **de l'organisation de réunions et entretiens ciblés**
 - **Réunions avec les GAL** organisées dans chacun des 5 départements, réunissant les GAL concernés et où étaient invités, les animateurs et gestionnaires, un à deux représentant du comité de programmation au titre d'élus, un à deux représentant du comité de programmation au titre du collège des membres privés¹. Ces réunions se sont tenues du 28/10/2013 au 12/11/2013.
 - **Entretiens avec les conseils généraux.** Le bureau d'études a demandé à rencontrer lors de ces réunions, un ou plusieurs élus en charge des politiques européennes et/ou territoriales ainsi que les agents en charge du suivi des programmes LEADER. Selon les possibilités de chacun, nous avons vu élus et agents ou que des agents. Ces entretiens ont eu lieu du 04/10/2013 au 20/12/2013.²
 - Un entretien avec les agents en charge de l'axe LEADER au **conseil régional** a eu lieu le 25/02/2014.
 - **Entretiens téléphoniques avec les DDTM que nous avons pu joindre :** DDTM Aude : M. Deveau le 26/11/2013 et M. Liot le 27/11/2013 ; DDTM Lozère. Mme Borel le 27/11/2013 ; DDTM Gard M. Mengin le 03/12/2013 ; DDTM Hérault M. Le Caer, 06/12/2013
 - **Entretiens avec les services instructeurs et l'ADRET :** en août DRAAF et conseil régionale ; le 07/10/2013 –Entretien collectif avec conseil régional, DRAAF et ADRET

¹ Voir liste des présents en annexe

² Voir liste des personnes rencontrées en annexe

Analyse documentaire	Réunions GAL.	Entretiens avec les pilotes, les conseils généraux et DDTM, le conseil régional	Questionnaires
<ul style="list-style-type: none"> • Les dossiers de candidature des GAL • Les évaluations à mi-parcours (régionale, nationale, locale) • Les conventions et les avenants aux conventions • Les documents internes de fonctionnement des GAL • Extraction OSIRIS au 12/09/2013 	<ul style="list-style-type: none"> • 28/10 – Aude 5 techniciens, 2 élus, 3 privés • 30/10 – Gard 5 techniciens, 2 élus, 2 privés • 05/11 – PO 5 techniciens, 1 élu, 2 privés • 06/11 – Hérault 5 techniciens, 1 élu, 4 privés • 12/11 – Lozère 5 techniciens, 2 élus, 2 privés • 15 techniciens • 8 élus • 13 privés 	<ul style="list-style-type: none"> • CG 11 - Techniciens • CG 30 - Technicien • CG 34- Elus + techniciens • CG 48 – Elu + techniciens • CG 66 - • DDTM Aude. M. Deveau et M. Liot • DDTM Lozère. Mme Borel • DDTM Gard. M. Mengin • DDTM Hérault. M. Le Caer • DDTM PO. • 2 Entretiens avec la DRAAF, Région, et l'ADRET • 1 entretien avec le conseil régional 	<ul style="list-style-type: none"> • Questionnaire et grille de recueil de données auprès des 12 GAL • Questionnaires aux membres des CP (86 retours)

Le cadre puis l'avancement du travail ont été présentés lors de **4 comités de pilotage** : deux par téléphone pour le lancement et le cadrage de la mission (en juillet et août 2013) puis en septembre, la validation du cadre de l'évaluation et en décembre, la présentation du rapport intermédiaire.

4 L'organisation du rapport

Ce rapport intermédiaire présente les premières analyses effectuées suite à l'élaboration du cadre de l'évaluation et au recueil de données. Il est organisé selon les chapitres suivants.

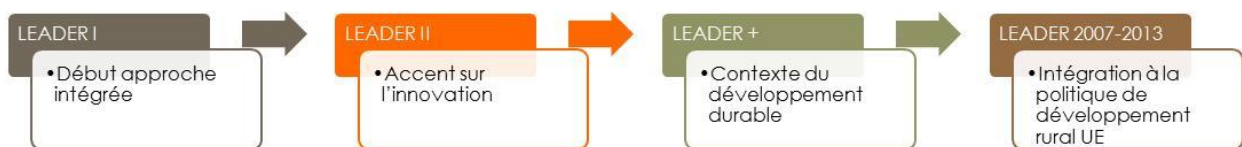
- L'axe LEADER en Languedoc-Roussillon
- Analyse de la programmation
- Les stratégies des territoires
- Les thèmes des priorités ciblés et les mesures ouvertes dans les fiches dispositifs par les GAL
- L'impact
- Co- financement, effet levier et articulation avec les autres politiques territoriales
- Les moyens
- La coopération

Il sera complété dans le cadre d'un rapport final par des préconisations pour la mise en œuvre des prochains programmes.

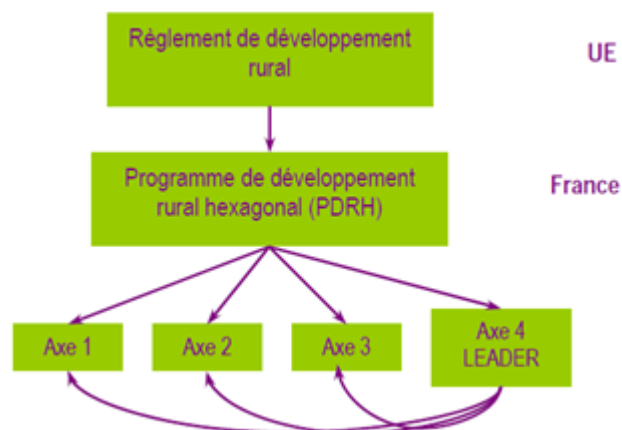
1. LEADER 2007-2013 en Languedoc Roussillon

1.1 Une nouvelle génération LEADER

Depuis 1991, plusieurs générations de programmes LEADER se sont succédées. L'axe LEADER 2007-2013 constitue la 4^{ème} génération mise en œuvre dans certains territoires en Languedoc-Roussillon. Entre 1991 et 2006, il s'agissait de programmes d'initiatives communautaires : LEADER I qui a marqué le début de cette approche intégrée au niveau local, LEADER II qui l'a élargie en mettant l'accent sur les aspects innovants des projets et LEADER+ qui l'a poursuivie dans le contexte du développement durable. Ces programmes ont servi à expérimenter de nouvelles pratiques de développement local des territoires.



LEADER sur la période 2007-2013, tout en préservant ses principes fondamentaux a connu un changement important puisqu'il est intégré à part entière à la politique de développement rural européenne, en constituant l'axe 4 du Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER). En effet, l'aide au développement rural est structurée en quatre axes, les trois premiers étant thématiques et le dernier méthodologique.



Ainsi un des défis qui caractérise la génération de LEADER 2007-2013 est, au côté des principes fondateurs de LEADER, d'être un outil fortement articulé au programme de développement rural, mais aussi aux territoires de projets organisés.

« Le PDRH³ (Plan de Développement Rural Hexagonal) a appelé à une meilleure articulation entre LEADER et les territoires de projet en rendant éligible à la programmation seulement les groupes d'action locale (GAL) s'appuyant sur des territoires dits organisés. La circulaire nationale concernant le cadre méthodologique pour élaborer l'appel à projet régional en vue de la sélection des GAL définissait ce qu'elle entendait par territoire organisé : « dans le cadre de cet appel à projets, sont considérés au niveau national comme territoires organisés les pays reconnus et les parcs naturels régionaux », et laissait aux régions la marge de manœuvre de considérer les seuls pays et parcs comme territoires organisés ou d'envisager l'ouverture vers d'autres démarches territoriales similaires initiées par les collectivités locales. »

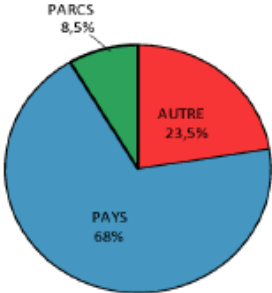
En Languedoc Roussillon les GAL couvrent systématiquement des territoires de pays. Sur les 12 GAL trois concernent des territoires multi-pays.

- Le GAL des Pays vigneron en pays cathare = 3 pays
- Le GAL Terres de vie en Lozère = 2 pays
- Le GAL Cévennes = 2 pays

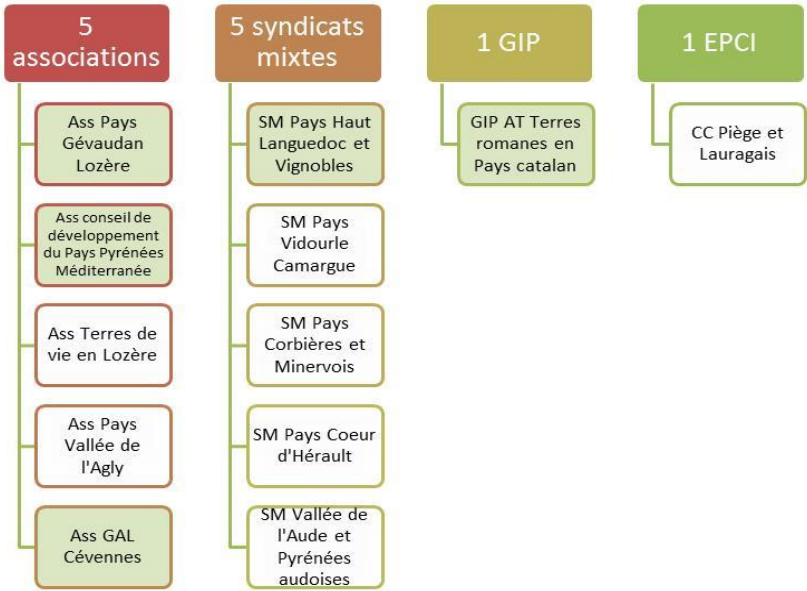
En termes de structure porteuse le GAL des Pays vigneron en pays cathare a choisi de déléguer la gestion du programme à un des Pays, alors que les deux autres GAL ont créé une association spécifique.

En France, seuls 68% des GAL sont des pays.⁴

Globalement au niveau régional on constate une assez grande variété dans les statuts juridiques des structures porteuses.



Source : Données MAAP
Auteurs : Master IDT
Date : Décembre 2009



A noter la spécificité du GAL des terroirs Lauragais qui regroupe 1 pays et 4 communautés de communes et dont la gestion du programme a été confiée à l'une des communautés de communes.

Des questions se posent sur la base territoriale des futurs LEADER,

compte tenu à la fois de l'évolution de certaines intercommunalités suite à la réforme territoriale, mais aussi des évolutions législatives concernant la création de pôles d'équilibre territoriaux, et de la position régionale sur ces nouvelles structures.

³Extrait – Rapport définitif « Evaluation à mi-parcours de l'axe 4 du programme de développement rural hexagonal « LEADER » - Février 2013. EPICES

⁴ Source : rapport mentionné ci-dessus.

1.2 Une couverture territoriale importante de LEADER en Languedoc-Roussillon.

Les trois-quarts de la région couverts par un GAL

L'axe LEADER 2007-2013 en Languedoc-Roussillon c'est :

- 12 GAL sur 5 départements
- 1 197 communes qui représentent 78% des communes de la région. Au niveau national LEADER couvre environ la moitié du territoire.
- 854 000 habitants environ soit 31% de la population régionale
- Une enveloppe FEADER qui a évolué au cours de la période avec une dotation initiale de 15 500 000 €, des dotations complémentaires en cours de période et une dotation finale de 18 370 000 €⁵.



Nom du GAL	Nbre de communes ⁶	Population	Priorité ciblé
GAL Gévaudan Lozère	72	30 775 hab.	L'éco-développement durable en Gévaudan
GAL Terre de vie	90	38 000 hab.	Dynamiser le territoire par l'accueil dans une perspective d'excellence environnementale
GAL Cévennes	171	114 000 hab.	Confortation et développement d'une économie durable, valorisant en priorité les ressources locales.
GAL Vidourle Camargue	51	97 136 hab.	Transmission d'une économie et d'un patrimoine culturel et naturel liés à la singularité de la Terre Taurine
GAL Convivencia	77	70 000 hab.	Un accueil intégré et des synergies en Cœur d'Hérault
GAL Itinérance	89	70 000 hab.	Déclinaison particulière du développement basée sur l'itinérance
GAL Lauragais	110	66 500 hab.	Valorisation des productions du territoire à travers le développement du tourisme et des circuits courts
GAL Haute Vallée de l'Aude	148	41 500 hab.	Déployer un marketing relationnel entre les produits identitaires et les marchés de proximité
GAL Pays vigneron	193	130 000 hab.	La commercialisation en circuits courts et la promotion des produits agricoles locaux
GAL Pays de la vallée de l'Agly	35	38 977 Hab.	Favoriser l'attractivité du territoire par le développement des services de proximité
GAL Pays terres Romanes en Pays Catalan	100	51 149 hab.	Développement économique par la valorisation des richesses patrimoniales
GAL Pays Pyrénées Méditerranée	61	107 798 hab.	Valorisation économique des ressources patrimoniales du territoire

⁵ Source ; Draaf LR.

⁶ Le nombre de communes a légèrement varié en cours de programmation, suite notamment aux recompositions territoriales.

Elargissement important du territoire couvert au niveau régional par l'axe LEADER entre LEADER+ et LEADER 2007-2013.

En Languedoc-Roussillon, on compte deux fois plus de GAL et d'habitants couverts par un programme LEADER que lors de la dernière génération LEADER +.

L'augmentation du nombre de GAL dans la région est de 100% puisqu'elle a doublé, alors qu'elle n'est que de 60% au niveau national. Elle s'est accompagnée d'une augmentation similaire de l'enveloppe financière (+ 93%) ce qui permet d'avoir une dotation européenne / habitant quasi-constante. Au niveau national, par contre, l'augmentation du nombre de GAL n'a pas été suivie d'une augmentation significative des financements (+12%).

13

	Nbre de GAL	Nbre habitants	Nbre de communes	Dotation UE	Dotation UE/hab
LEADER +	6	423 073	600	9 312 309 €	22,1 €
LEADER 2007-2013	12	854 000	1 197	18 370 000 €	21,51 €

Des niveaux d'expériences de LEADER variables selon les GAL .

L'augmentation du nombre de GAL a induit des typologies différentes de GAL relatives à leur expérience de ce type de programme.

Plusieurs territoires avaient déjà en totalité ou en partie bénéficié de programmes LEADER⁷

- Gévaudan, Pays Cathare (dans l'Aude), Couleur Orb (dans l'Hérault) ont bénéficié de LEADER I, LEADER II, LEADER +
- Espace Cévennes et Terres Romanes ont bénéficié de LEADER II et LEADER +
- Pays Pyrénées Méditerranée a bénéficié de LEADER +

Mais les territoires LEADER+ et LEADER 2007-2013 ne couvrent pas forcément les mêmes réalités territoriales. Le fait de s'appuyer dans l'appel à projet sur des structures organisées a modifié considérablement la donne, notamment dans l'Aude et en Lozère, où l'on est passé de GAL portés à une échelle départementale à des GAL portés par des pays.

Certains GAL se sont organisés sur des bases territoriales identiques ou quasi identiques tels que Haut-Languedoc vignobles-Itinérance, Pays terres Romanes en pays catalan, Pyrénées Méditerranée. D'autres se sont structurés sur des territoires assez différents, d'autres encore n'avaient pas d'expérience LEADER. Ainsi entre le programme LEADER + et LEADER 2007-2013 il y a significativement une ouverture du programme à de nouveaux territoires.

1.3 Des enveloppes FEADER variables selon les GAL

Les enveloppes FEADER attribuées en début de programme vont du simple au double selon les GAL avec une moyenne au niveau régional de 1,48 millions d'euros par territoire.

⁷ Source : « Evaluation LEADER+ LR – Synthèse Régionale » - MC2 Consultants – oct 2007.

A noter que les GAL qui ont les enveloppes FEADER les plus importantes sont soit des « anciens GAL » qui ont déjà une expérience des programmes, soit comme le GAL Pays vigneron en pays cathare, un GAL très étendu qui regroupe 3 pays, et qui a le plus d'habitants.

Par contre la dotation moyenne par habitant montre qu'elle est plus importante pour les territoires qui ont le moins d'habitants, ce qui paraît relativement logique dans un programme de soutien au développement rural.

	Dotation FEADER ⁸ en millions d'euros	Nombre d'habitants	Dotation /hab
Pays Vignerons	2,225	130000	17,12
Terres Romanes en Pays Catalan	1,8	51149	35,19
Haut Languedoc vignoble - Itinérance	1,8	70000	25,71
Cévennes	1,8	114000	15,79
Pyrénées Méditerranée	1,77	107798	16,42
Coeur d'Hérault -Convivencia	1,409	70000	20,13
Vidourle Camargue	1,3	97136	13,38
Gévaudan-lozere	1,2	30775	38,99
Terres de vie en Lozère	1,2	38000	31,58
vallée de l'Agly	1,2	38977	30,79
Terroirs du Lauragais	1,05	65500	16,03
Haute Vallée de l'Aude	1,023	41500	24,65

1.4 Une sélection et un démarrage en plusieurs temps

« La sélection des GAL en Languedoc-Roussillon s'est déroulée entre avril 2007, date de la parution de la circulaire de cadrage national et mai 2009, date à laquelle les dernières conventions de mise en œuvre ont été signées avec les GAL. Vingt mois ont donc été nécessaires pour mettre en place le programme LEADER.⁹ ».

12 GAL ont été sélectionnés et une candidature n'a pas été retenue.

Tous les GAL n'ont pas été sélectionnés du premier coup, ainsi :

- 5 GAL (GAL Terres Romanes en Pays Catalan, Pyrénées Méditerranée, Haut-Languedoc et vignobles, Vidourle Camargue et Cévennes) ont eu une notification de l'enveloppe de FEADER et engagement immédiat dans la phase de conventionnement dès le 18 juin 2008.

⁸ Source : fiches GAL. Evaluation à mi parcours de l'axe Leader 2007-2013 en Languedoc Roussillon Rapport final - septembre 2011. Réseau Rural LR. Il s'agit des dotations initiales.

⁹ Extrait du rapport « Les travaux du Réseau Rural Languedoc Roussillon - Evaluation à mi-parcours de l'axe Leader 2007-2013 en Languedoc Roussillon. Rapport final - septembre 2011 »

- Pour 5 GAL (GAL Vallée de l'Agly, Cœur d'Hérault-Convivencia, Terres de vie Lozère, Pays vigneron en pays cathare et Gévaudan - Lozère) la sélection s'est faite sous réserve d'apporter des compléments (notamment sur la stratégie, la gouvernance,...). La validation définitive et la phase de conventionnement ont débuté à partir de novembre 2008.
- 2 GAL, la Haute-vallée de l'Aude et le Lauragais, dont les premières candidatures étaient communes, avaient donc été modifiés pour construire 2 candidatures entre la clôture de l'appel à projet et le comité de sélection. Ils ont été sélectionnés définitivement avec notification d'enveloppes début 2009.

1. Les données de cadrage du niveau de réalisation

2.1. Le niveau de réalisation du programme

Avertissement ! Cette analyse ainsi que de nombreuses analyses chiffrées de ce rapport, sont pour leur majeure partie réalisées à partir d'extractions du fichier OSIRIS communiquées par la DRAAF Languedoc-Roussillon au 12 septembre 2013. Nous avons retenu comme dossiers programmés, les dossiers avec autorisation d'engagement desquels sont soustraits les dossiers clos, ainsi que les dossiers modifiés quand nous avons constaté des doublons. Les aspects financiers sont calculés sur la base « calcul subvention ». Les autres colonnes relatives au financement n'étant pas toujours remplies. Nous avons tenté de prendre les mêmes bases que celles utilisées pour l'évaluation à mi-parcours.

16

- **Programmation par rapport aux prévisions FEADER et quelques chiffres repères**
- Au 12 septembre 2013 nous comptabilisons **719 dossiers programmés** et le **taux de programmation** est de **73,45 %** soit 13 493 100 €.
- Au 31 août 2013 selon l'état d'avancement du PDRH¹⁰ la région **Languedoc Roussillon se situe au dessus de la moyenne nationale**, puisqu'elle affiche 64% de taux de programmation contre 61% au niveau national.
- En recoupant les différentes données que nous avons pu obtenir¹¹ il apparaît que **pour 1€ de FEADER apporté 3,16 € sont investis** au total sur le territoire (FEADER, cofinancements et autofinancement).
- Ainsi, à travers LEADER on peut estimer en fin de programme que se sont entre **55 et 58 millions d'euros qui auront été investis**¹² sur les territoires ruraux de la région **Languedoc Roussillon**.
- **L'effet levier de l'actuel programme est supérieur à l'effet levier du précédent programme LEADER+** qui était de 2,72.

Nous reviendrons sur l'effet levier plus bas dans le chapitre sur les cofinancements

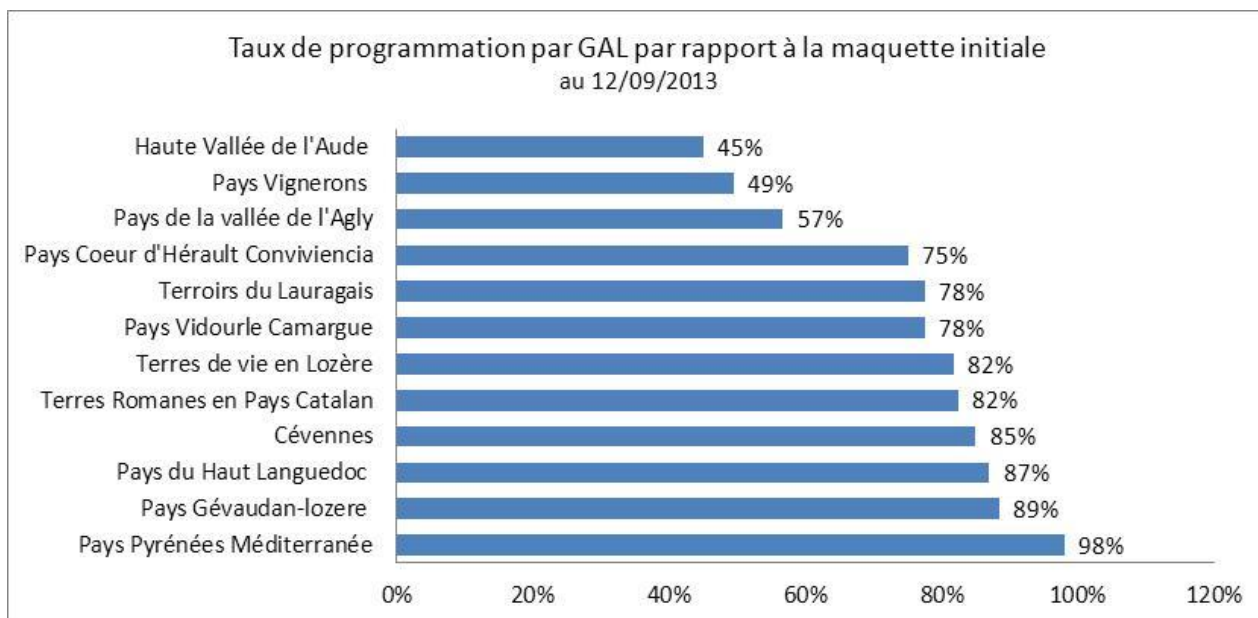
¹⁰ Fournis par la DRAAF.

¹¹ Extraction OSIRIS et tableaux financiers demandés aux GAL

¹² Cela comprend la part FEADER, les cofinancements et la part d'autofinancement

- **Un taux de programmation et un nombre de projets très variables selon les GAL**

Le taux de programmation par rapport à la maquette initiale¹³ varie de 45% pour le GAL Haute-vallée de l'Aude à 98% pour le GAL Pyrénées Méditerranée. Trois GAL affichent des retards de programmation importants : les GAL Haute-vallée de l'Aude, Pays vigneron en pays cathare et Vallée de l'Agly. Alors que d'autres ont déjà consommé la quasi totalité de leur enveloppe.

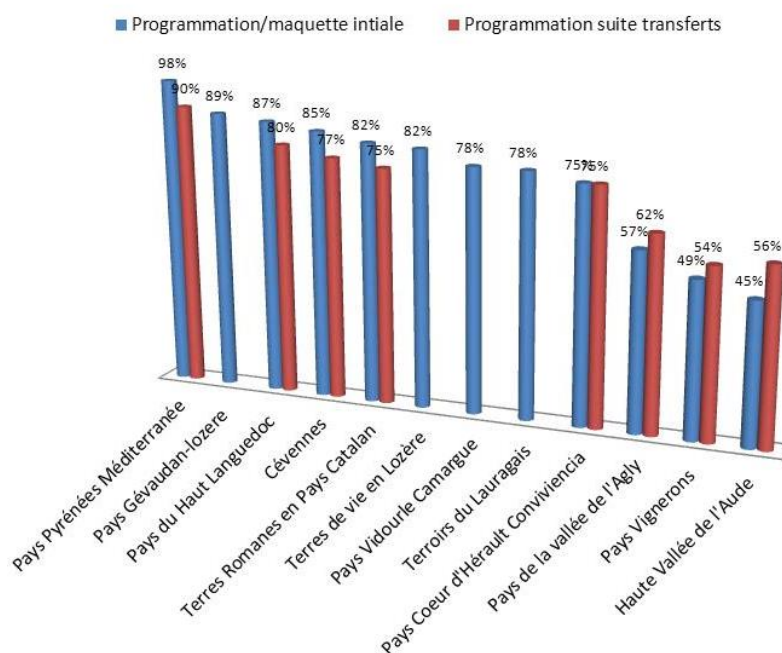


Trois GAL ont programmé moins de 60% de l'enveloppe prévue dans la maquette. Ces différences de programmation déjà constatées à mi-parcours, ont incité les autorités de gestion à envisager des modifications et réaffectation d'enveloppes par rapport aux maquettes initiales.

Ainsi 693 000 € ont été réaffectés fin 2012 suite à une concertation entre les différents partenaires et les GAL. 500 000 € provenant des GAL eux-mêmes, 193 000 € provenant des réserves coopération.

Le GAL Pays vigneron en pays cathare (qui avait la plus grosse enveloppe FEADER avec 2 225 000 €) et le GAL Haute-vallée de l'Aude ont diminué leur enveloppe de 200 000 € chacun et le GAL Vallée de l'Agly de 100 000 €.

Taux de programmation du FEADER par GAL



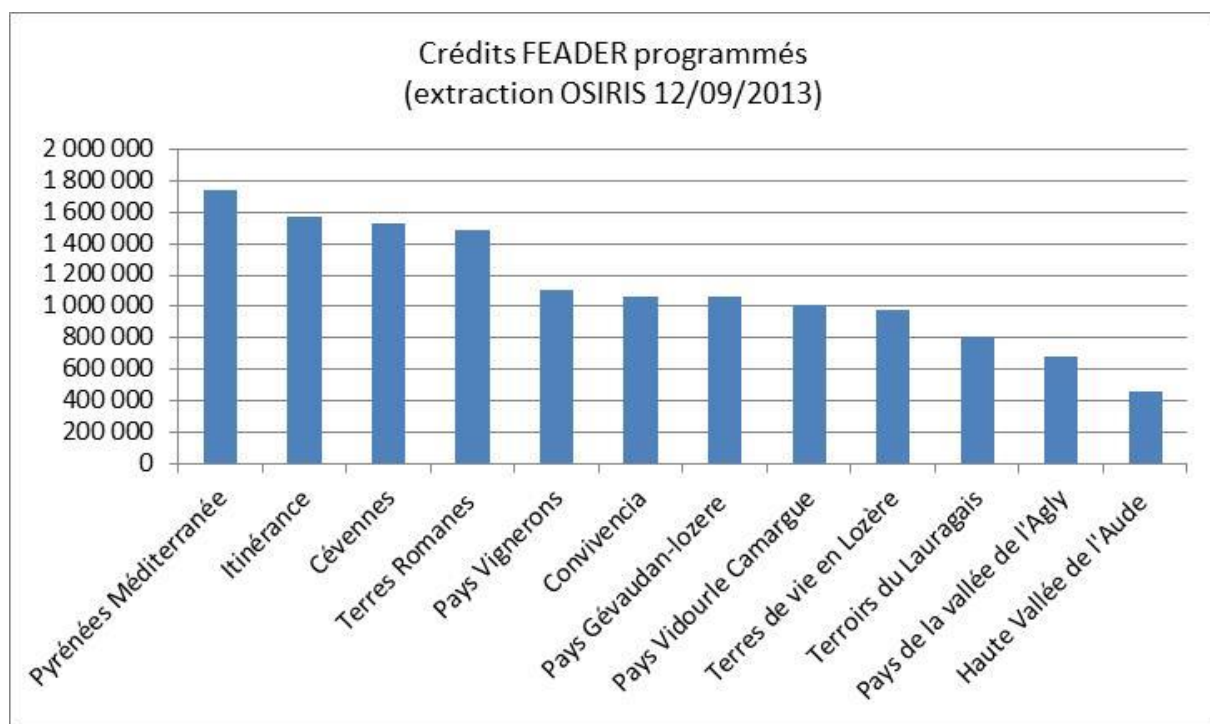
¹³ Source : fiches GAL. Evaluation à mi parcours de l'axe Leader 2007-2013 en Languedoc Roussillon Rapport final - septembre 2011. Réseau Rural LR. Il s'agit des dotations initiales attribuées aux GAL.

Les GAL Haut-Languedoc et vignobles - Itinérance, Cévennes, Terres Romanes en pays catalan et Pyrénées Méditerranée ont vu leur enveloppe augmenter de 173 250 € chacun.

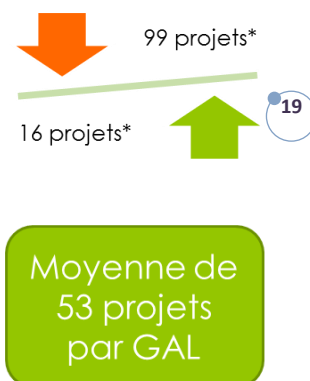
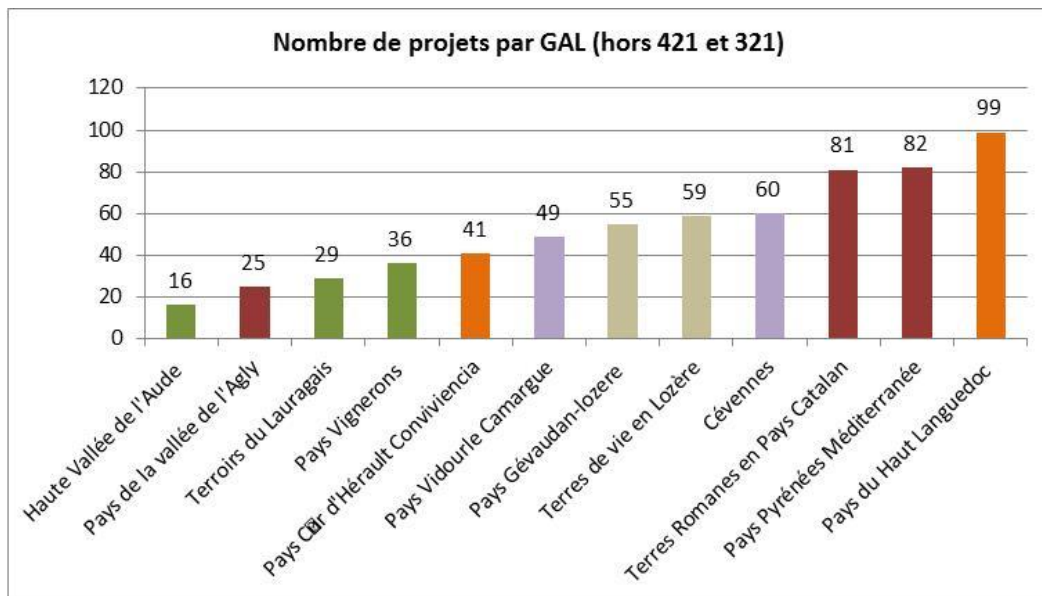
Ces transferts ont permis :

- d'améliorer les taux de programmation pour les GAL les plus en retard, même s'il est toujours très difficile de rattraper un retard pris en début de programme.
 - de permettre le soutien à de nouveaux projets sur le territoire régional qui n'auraient pu être soutenus sans ces transferts
- d'éviter une non-consommation de crédits programmés pour la région

En regardant le montant brut de FEADER programmé et non simplement le taux de programmation par rapport à la dotation, certaines nuances apparaissent. Ainsi, le GAL des Pays vigneronns qui affiche en valeur relative un certain retard de programmation se situe en montant de programmation et donc en valeur absolue dans la moyenne des GAL. Dans la négociation initiale et la construction de sa stratégie ce GAL a été trop optimiste ou a surestimé ses capacités de réalisation au regard de la complexité du territoire (3 pays) et de la nouveauté de la stratégie alors qu'il y a apparemment de réels besoins.

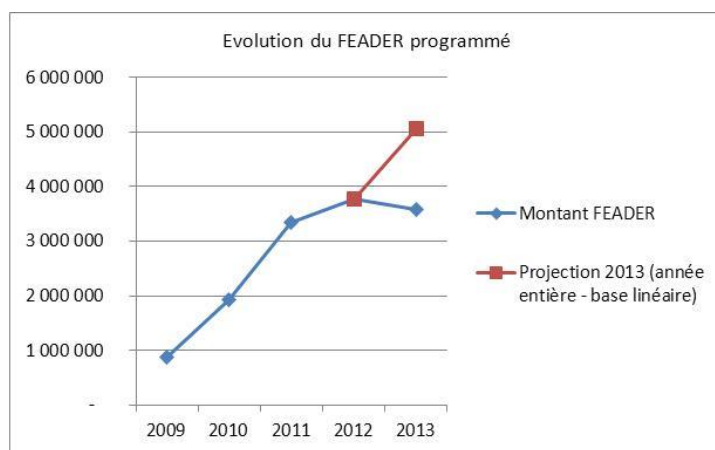
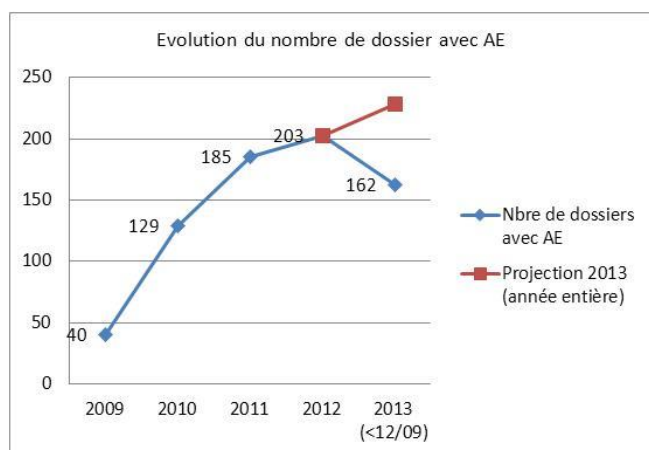


Le nombre de dossiers et de projets*¹⁴ soutenus est également très variable. Hors de l'axe coopération et animation et fonctionnement des GAL, 642 dossiers ont été programmés.



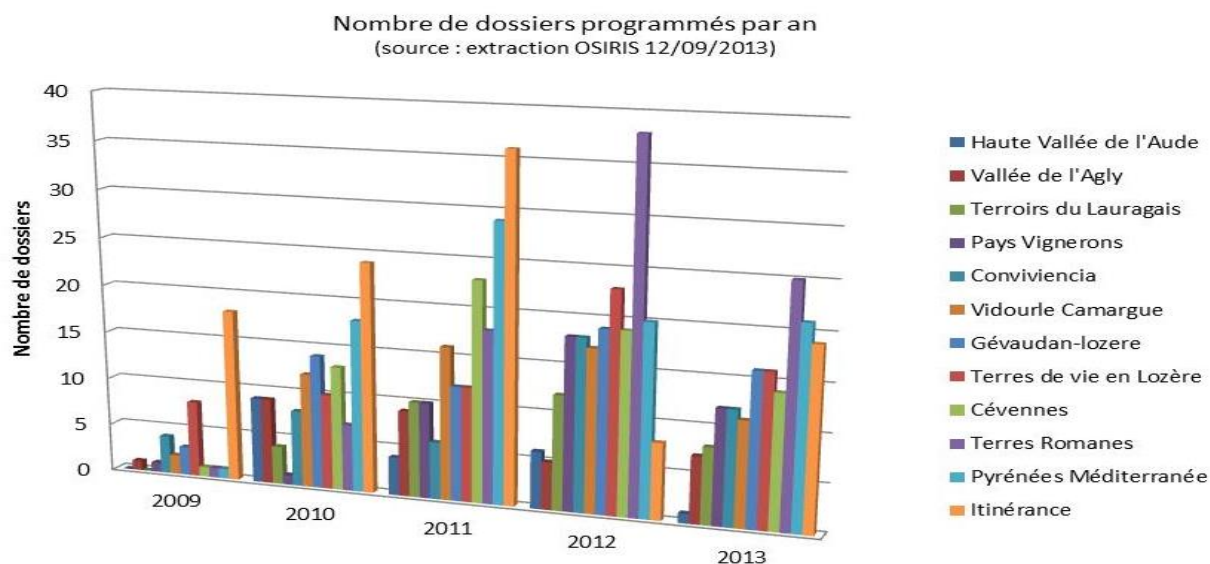
2.2 Un rythme de programmation en nette accélération au fil du temps

Comme dans les programmes antérieurs, on observe un rythme de programmation croissant et en nette accélération au fil du temps. Cette situation est récurrente dans la mise en place de LEADER. Elle se traduit par une phase de démarrage toujours assez lente, puis une croissance régulière et une accélération en fin de programme.



¹⁴ * Nous utilisons le terme projet pour désigner l'ensemble des dossiers hors mesures 421 et 321

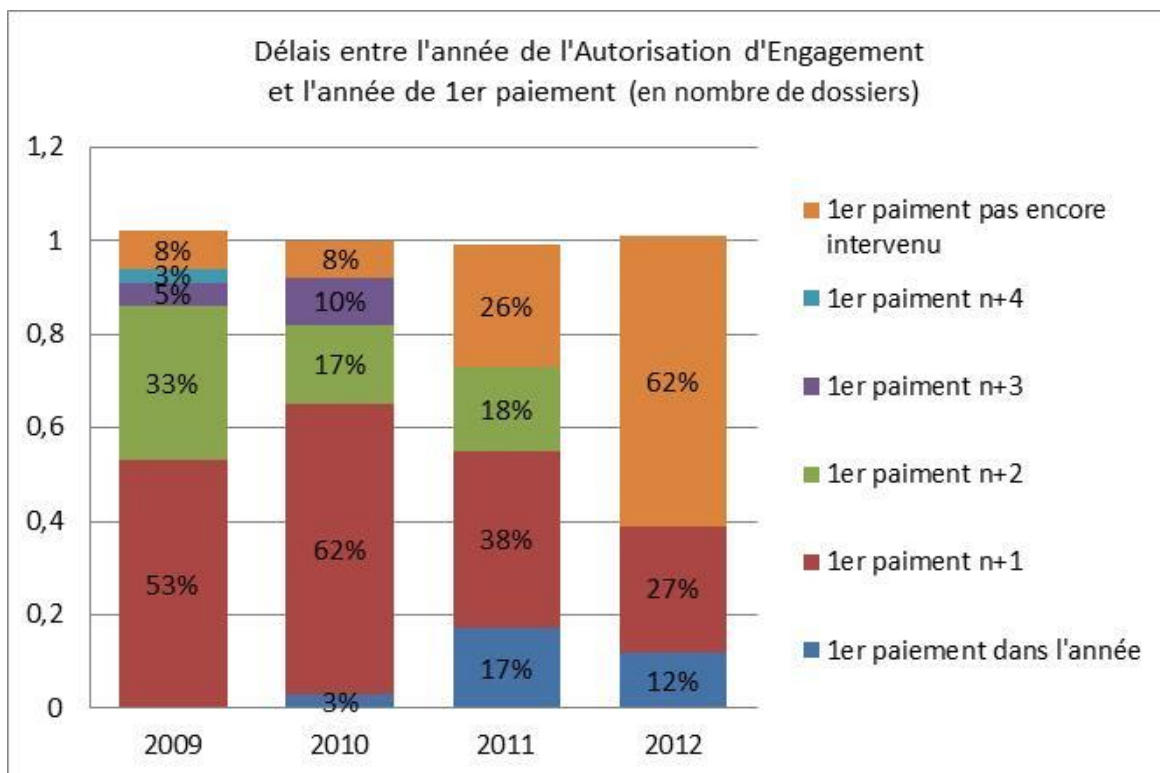
Pour la plupart des GAL, la programmation a réellement démarré en 2010. La plupart des dossiers programmés en 2009 sont des dossiers d'animation du GAL, sauf pour quelques GAL comme Haut-Languedoc vignoble -Itinérance ou Terres de Vie en Lozère. A noter néanmoins que pour le GAL Haut-Languedoc vignoble-Itinérance 10 dossiers sur 18 concernent directement le syndicat mixte. Certains GAL programment moins de 10 dossiers par an comme le GAL Haute-vallée de l'Aude ou le GAL Vallée de l'Agly. D'autre part, on remarque les difficultés de mise en route du GAL Pays vigneron en pays cathare qui n'a réellement commencé à programmer qu'à partir de 2011, pour trouver ensuite un rythme de croisière plus conforme aux objectifs. 5 GAL affichent un taux de programmation annuel en nombre de dossiers plutôt régulier : Vidourle-Camargue, les deux GAL de Lozère, le GAL Cévennes et le GAL Pyrénées Méditerranée. Deux GAL affichent certaines années des records de programmation, Le GAL Terres Romanes en 2012 a programmé 38 dossiers, suivi de près par le GAL Itinérance 36 dossiers programmés en 2011. Un bon niveau de programmation n'est pas gage à lui seul de la réussite d'un programme, même si c'est une donnée intéressante.



2.3 Un niveau de paiement plus en retrait

- Le montant des **autorisations de paiement** est de 6 269 614 € soit **46,5% du FEADER programmé**
- Le montant du **FEADER payé** est de 5 878 945 € soit **43,6% du FEADER programmé** à la même période
- Le montant du **FEADER payé** est de **33% du FEADER figurant dans la maquette**. Il se situe dans la moyenne nationale¹⁵ qui est à la même période de 34%.

¹⁵ Source DRAAF : Etat d'avancement financier du PDRH du 1^{er} janvier 2007 au 31 août 2013.



A noter qu'en 2009, il y a eu peu de dossiers programmés et que ces derniers concernaient très majoritairement le fonctionnement et l'animation des GAL.

Entre 1/3 et la moitié des dossiers qui ont eu une autorisation d'engagement sont payés à n+2 voire plus. Les délais de paiement reviennent régulièrement comme motif de tension et de difficulté dans cette génération LEADER. Plusieurs explications :

- La nécessité pour déclencher le paiement de LEADER d'avoir récupéré toutes les attestations de paiement des cofinanceurs. Dans les divers entretiens que nous avons eus, il s'avère que selon les cofinanceurs ces attestations peuvent être longues à obtenir.
- Le non respect par certains porteurs de projet de la logique « d'interlocuteur voire de guichet unique » représenté par le GAL, ce qui apporte parfois de la confusion et du retard dans le traitement des dossiers.

Ainsi pour certains GAL et partenaires qui ont connu les précédents programmes où les GAL géraient directement l'enveloppe avec comme interlocuteur direct le CNASEA, les nouvelles règles d'instruction qui instaurent un contrôle par les services instructeurs complexifient et ralentissent le fonctionnement.

Quoiqu'il en soit la question des délais de paiement constitue un frein pour certains dossiers et donc une source d'amélioration pour les prochains LEADER.

2.4 Le montant moyen des dossiers

- Le montant moyen des dossiers est plus faible en Languedoc-Roussillon qu'au niveau national, mais plus élevé que dans LEADER+

Montant moyen FEADER par dossier
en LR = 18 766 €

Moyenne nationale par dossier à
mi-parcours = 24 828 €

22

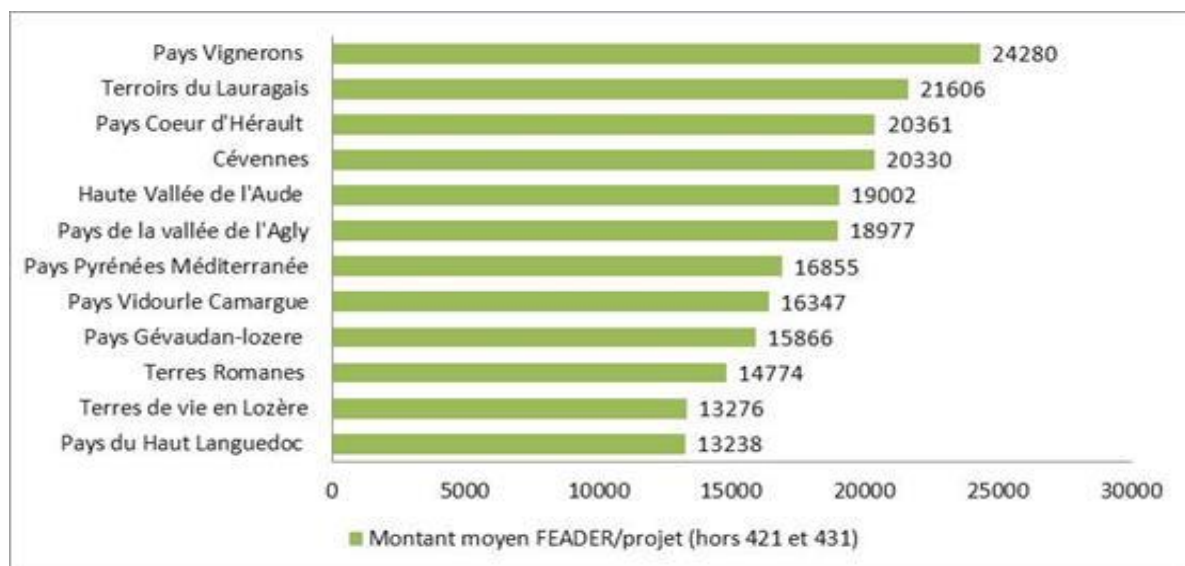
Si nous comparons au programme LEADER+ Languedoc-Roussillon, le montant moyen des dossiers programmés est plus élevé, puisqu'il était de 12 077 € dans LEADER+

- Le montant moyen des projets est très différent selon les GAL

! Nous distinguons dossiers et projets. Lorsque nous parlons de projets, il s'agit des dossiers programmés sur l'ensemble des mesures hors la mesure 431 qui correspond au fonctionnement et à l'animation des GAL et 421 à la coopération

Montant moyen FEADER par
projet en LR = 16 900 €

Ce montant est variable d'un GAL à l'autre. On constate des écarts relativement importants, allant de 13 238 € en moyenne pour le GAL Haut-Languedoc vignobles Itinérance à 24 280 € pour le GAL Pays Vignerons en pays cathare. On constate que parmi les 2 GAL qui ont programmé le moins de dossiers, les montants moyens du FEADER programmé par projet sont les plus élevés. C'est notamment le cas pour les 2 GAL audois.



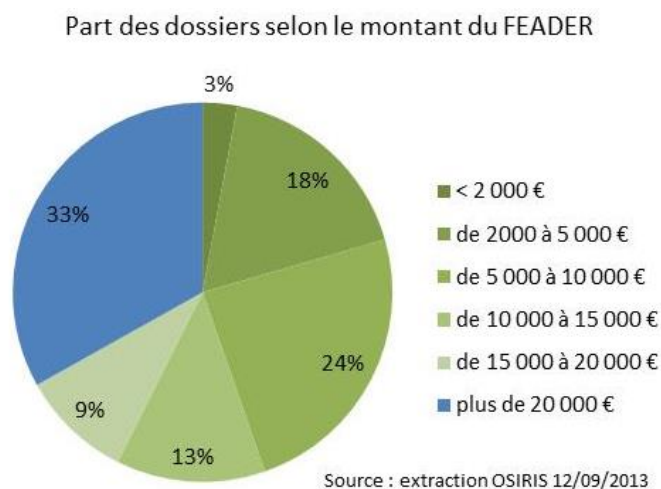
Les écarts de montant FEADER attribué selon les projets sont extrêmement élevés.



Le montant FEADER le plus faible de 153 € reste toutefois exceptionnel. Il concerne un dossier qui cumule trois caractéristiques : la dégressivité des aides (troisième année de soutien), une sous-réalisation dans les dépenses et un cofinancement forfaitaire. Il a permis de soutenir les rencontres des ciné-clubs en Lozère (GAL Terres de vie – mesure 413 323 E). Le montant FEADER le plus élevé atteint 248 833 € pour la création d'un multiple rural pour la commune de Latour-de-France (GAL Vallée de l'Agly - mesure 413 321) Il est intéressant de remarquer que quelque-soit le montant, ces deux projets concourent au maintien et au développement des services en milieu rural et à l'attractivité du territoire.

- **Le programme LEADER = une part importante de « petits » dossiers, et une grande diversité de dossiers**

La moyenne du FEADER par dossier est de 18 766 € et **65% des dossiers sont en dessous de cette moyenne.**



Les $\frac{3}{4}$ des dossiers programmés mobilisent une enveloppe individuelle FEADER inférieure à 25 000 €. Seuls quatre projets mobilisent une enveloppe égale ou supérieure à 100 000 €.

Alors qu'elles représentent 75% des dossiers, ces opérations (mobilisant moins de 25 000 € de FEADER) ne représentent que 40 % de l'enveloppe FEADER programmée.

LEADER reste un programme tourné vers les « petits » projets. Cette réalité a été réaffirmée à la fois par les GAL, mais également par les partenaires et cofinanceurs.

Pourtant la part des petits dossiers par rapport au programme précédent a tendance à diminuer. Pour LEADER +, plus d'1/3 des dossiers avait une contribution européenne inférieure à 5 000 €, dans le programme actuel c'est moins d'1/4, soit 21%.

2.5 - Une optimisation du FEADER inférieure aux possibilités

Le taux d'optimisation du FEADER est en moyenne de 45% de la dépense publique alors que le taux maximum autorisé est de 55%. Lors de l'évaluation à mi-parcours ce taux était de 48%.

On note des disparités entre les GAL. Il est de 55% pour le GAL des Pays vigneron qui optimise au maximum, mais seulement de 36% pour le GAL Pyrénées Méditerranée.

On constate une corrélation inversée entre taux de programmation et optimisation du FEADER. En effet, les GAL qui ont un taux de programmation élevé ont tendance à avoir une optimisation du FEADER faible. Inversement les GAL qui ont un taux de programmation assez faible, ont tendance à afficher un taux d'optimisation plus élevé.

Cela s'explique notamment par un choix stratégique et par une gestion de l'enveloppe globale sur la durée pour permettre de soutenir un maximum de projets, même si le taux d'optimisation est plus faible. Alors que les GAL qui ont subi un retard de programmation, ont logiquement tendance à optimiser au maximum le FEADER.

Les DDTM ont également évoqué une explication liée au non ajustement des sommes attribuées par les cofinanceurs au regard du plan de financement final ou du niveau de réalisation des projets. Cela est d'autant plus vrai pour les petits projets, lesquels justement sont nombreux dans LEADER.

Part du FEADER / au montant total subvention

GAL Pays Vignerons	55%
GAL Pays de la vallée de l'Agly	54%
GAL Haute Vallée de l'Aude	53%
GAL Pays Gévaudan-Lozère	53%
GAL Pays Cœur d'Hérault Convivencia	52%
GAL Terres Romanes en Pays Catalan	50%
GAL Pays Vidourle Camargue	48%
GAL Terroirs du Lauragais	44%
GAL Pays du Haut Languedoc et Vignobles	42%
GAL Cévennes	41%
GAL Terres de vie en Lozère	37%
GAL Pays Pyrénées Méditerranée	36%

Conclusion

Malgré une diversité de situations et un démarrage parfois difficile pour certains GAL, le niveau de réalisation global du programme paraît à ce stade de la programmation plutôt satisfaisant. LEADER reste un programme de soutien aux « petits projets », considérés comme essentiel dans les territoires ruraux. Par contre, même si les causes en sont multiples, les taux de paiement restent toujours relativement faibles et constituent toujours une marge de progrès pour la réussite de ces programmes.

2. Les stratégies des territoires

Chaque GAL construit sa candidature à partir d'une stratégie de développement territorial, qu'il décline ensuite en fiche-dispositifs qui mentionnent les mesures de financements qui les abonderont. Cette mécanique administrative complexe ne doit pas faire oublier que les choix de développement d'un territoire et la méthodologie de projet de territoire, sont au cœur des objectifs de LEADER. Ce chapitre cherche donc à comprendre et mesurer l'importance des stratégies de chaque GAL et la cohérence avec les actions qu'ils ont programmées. Comment la priorité ciblée par les territoires a-t-elle été choisie ? Au terme de la programmation semble-t-elle opérationnelle et adaptée au territoire ? La stratégie a-t-elle évolué et pourquoi ?

3.1 Les stratégies initialement ciblées par les GAL en Languedoc-Roussillon

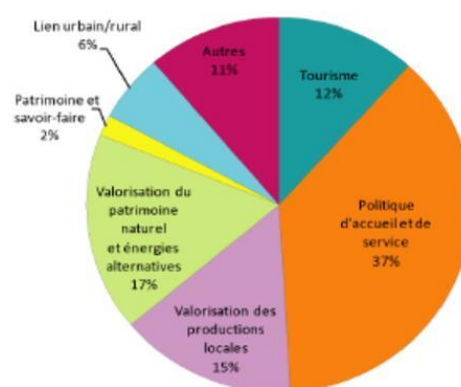
Préalable : ce point est rédigé à partir des dossiers initiaux. Nous verrons ultérieurement ce qu'il en a été de la réalisation.

- **Des priorités plus fortement ciblées sur la valorisation des productions et le tourisme par les GAL du Languedoc-Roussillon qu'en France**

L'évaluation nationale de 2010¹⁶ a classé les priorités ciblées en 7 catégories.

Selon cette analyse, les 12 GAL du Languedoc-Roussillon ont initialement ciblé 3 priorités dans leur stratégie : politique d'accueil et de services, valorisation des productions locales et tourisme. Si pour certains GAL ce classement est discutable (Cévennes, Terres de vie Lozère et Gévaudan Lozère ont des volontés fortes sur le développement durable, que l'on peut rattacher à la valorisation des productions locales), nous l'avons toutefois respecté. Les priorités ciblées qui ne sont pas présentes en Languedoc-Roussillon sont notamment le patrimoine et les savoir-faire, la valorisation du patrimoine naturel et des énergies renouvelables et le lien urbain/rural.

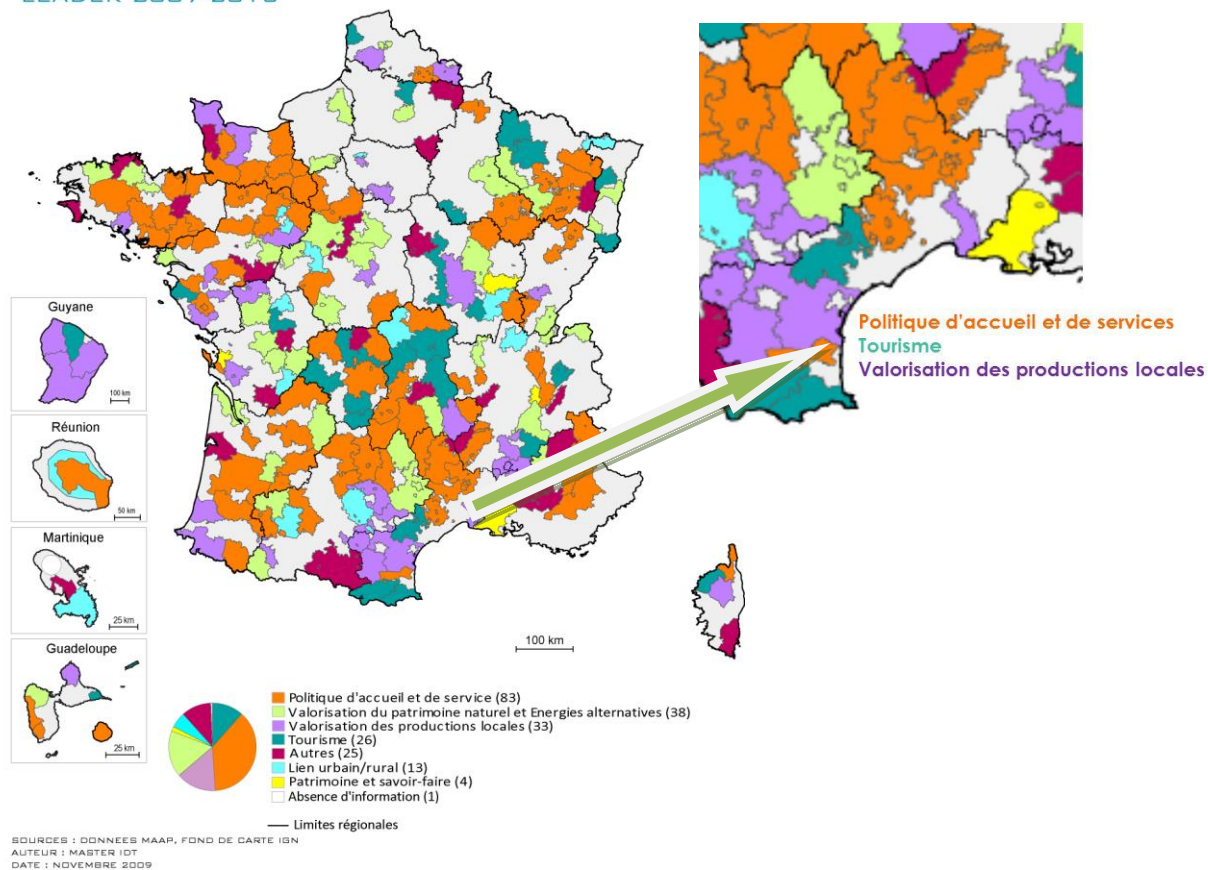
Priorités ciblées sur les GAL sélectionnés



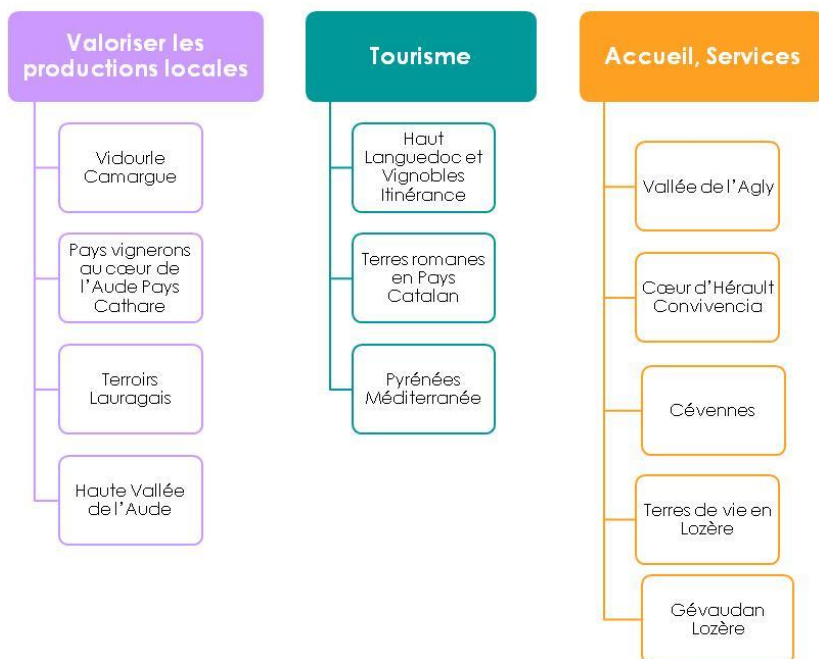
Source : Données MAA
Auteurs : Master IDT
Date : Décembre

¹⁶ Evaluation de la sélection des candidatures LEADER 2007-2013, Master IDT Grenoble - Idées et Territoires – Institut de géographie alpine – Pour le ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche.

TYPOLOGIE DES PRIORITÉS CIBLÉES DES GAL
LEADER 2007-2013



Les GAL ayant comme priorité ciblée la valorisation des productions locales sont bien plus présents en Languedoc-Roussillon qu’au niveau national (33% contre 15%). Si l’on devait ajouter les 3 GAL qui ont de fortes préoccupations sur ce thème sans pour autant être classés dans cette catégorie, on voit bien l’importance de cet objectif sur les territoires ruraux. Les GAL visant le tourisme sont eux aussi plus nombreux (25% contre 12%). La part des GAL de la région visant les politiques d’accueil et de services est elle pratiquement la même qu’en France (41% contre 37%) où elle arrive nettement en tête.



Pour mémoire, voici les priorités ciblées telles que présentées par les GAL dans leur dossier de candidature.

Priorité ciblée par les GAL visant la **valorisation des productions locales**

- **GAL Camargue Vidourle** : « Transmission d'une économie et d'un patrimoine spécifiquement liés à la singularité de la Terre Taurine » avec une volonté forte de conservation des traditions camarguaises déclinées autour d'objectifs de maintien et de renforcement des activités économiques dont agricoles et de la connaissance et la transmission du patrimoine
- **GAL Pays vigneron au cœur de l'Aude Pays Cathare** : « Commercialisation et promotion des produits agricoles locaux en circuits courts » avec des objectifs de structuration collective, le développement de la vente de proximité, la promotion et la valorisation de l'identité locale.
- **GAL des terroirs Lauragais** : « Optimiser les potentiels de rayonnement économique des productions locales » avec des objectifs autour de la constitution de réseaux économiques, des lieux de vente, d'investissements touristiques et de la valorisation commerciale
- **GAL Haute vallée de l'Aude** décline au départ le même plan de développement que les terroirs du Lauragais, car il avait été initialement envisagé une candidature commune. Puis il a été retravaillé et la priorité est devenue « Déployer un marketing relationnel entre les produits identitaires et les marchés de proximité »

27

Priorité ciblée par les GAL visant le **tourisme**

- **GAL Haut Languedoc et Vignobles Itinérance** : « Déclinaison particulière du développement basée sur l'itinérance » défini comme une déclinaison du SLOT (Schéma Local d'organisation touristique) avec un objectif qualitatif et de mise en réseau des acteurs touristiques
- **GAL Terres Romanes en pays catalan** : « Développement économique par la valorisation des richesses patrimoniales » avec des objectifs autour de l'organisation des acteurs, de l'attractivité et de la reconnaissance du territoire, de l'innovation
- **GAL Pyrénées Méditerranée** : « Valorisation économique des ressources patrimoniales du territoire » avec des objectifs de confortation de l'offre, de l'attractivité du territoire et la mise en réseau des acteurs

Priorité ciblée par les GAL visant les **politiques d'accueil et de services**

- **GAL Pays vallée de l'Agly** : « Favoriser l'attractivité du territoire par le développement des services de proximité » avec une priorité très ciblée sur les services avec des objectifs autour de la construction d'une stratégie territoriale en la matière et du maintien et du développement de services aux familles, aux personnes âgées, de santé, de transport mais aussi de services marchands
- **GAL Cœur d'Hérault Convivencia** : « Un cœur intégré et des synergies en Cœur d'Hérault » avec des objectifs autour de la gestion de l'espace et des dynamiques urbaines, du développement des circuits courts, des services et de l'accès à la culture
- **GAL Terres de vie en Lozère** : « Dynamiser le territoire par l'accueil dans une perspective d'excellence environnementale » avec des objectifs autour du développement durable dans la vie économique, des services, des initiatives culturelles et de la valorisation du patrimoine naturel.
- **Le GAL du Gévaudan** a proposé un plan de développement intitulé « L'écodéveloppement en Gévaudan » qu'il décline dans des objectifs de développement touristique, d'activités économiques nouvelles et de services
- **GAL Cévennes** : « Confortation et développement d'une économie de territoire durable, valorisant en priorité les ressources locales » avec des objectifs autour du développement durable et des aspects qualitatifs.

Nous joignons en annexe les plans de développement plus détaillés.

- **Une traduction des priorités ciblées concentrée dans les mesures de l'axe 3 « qualité de la vie en milieu rural et diversification de l'économie rurale »**

Chaque GAL a posé sa candidature LEADER à partir d'un plan de développement (PDD) déclinant la priorité ciblée en axes, dispositifs puis objectifs et orientations. Chaque dispositif est financé par une mesure codée LEADER et PDRH.

Si l'on regarde dans le tableau suivant¹⁷, la façon dont les GAL ont initialement traduit leur stratégie dans leur PDD c'est à dire en termes de mesures sollicitées dans leur fiche-dispositifs, on constate une nette concentration sur les mesures de l'axe 3 visant la *qualité de la vie en milieu rural et diversification de l'économie rurale*. Il est évident que l'ensemble des GAL ont prévu les mesures de l'axe 4 de *mise en œuvre de l'approche LEADER* permettant l'animation et le fonctionnement du GAL ainsi que des actions de coopération.

Malgré les volontés affichées de valorisation des productions locales, les mesures de l'axe 1 visant *l'amélioration de la compétitivité des secteurs agricoles et sylvicoles* n'ont été initialement envisagées que dans 3 GAL (tous classés dans les thèmes politiques d'accueil et de services). Dans les dispositifs initialement prévus par ces GAL on trouve :

- le développement de filières ou micro-filières agro-alimentaire ou sylvicole (GAL Cévennes) avec un volet équipement
- la diffusion de connaissances scientifiques ou de pratiques novatrices permettant d'aller vers une agriculture et une sylviculture durable (GAL Terres de vie Lozère), de prendre en compte les besoins d'adaptation des exploitations aux nouvelles contraintes énergétiques
- la modernisation des exploitations agricoles et la prise en compte d'un urbanisme et de constructions durables (GAL Cœur d'Hérault Convivencia)
- le développement des circuits courts pour les habitants et les visiteurs voisins (GAL Cœur d'Hérault Convivencia)

- **Une prédominance pour presque tous : les mesures du PDRH en direction du tourisme**

Le tableau ci-après montre les mesures LEADER/PDRH activées dans les plans de développement de chacun des GAL. Les chiffres inscrits dans le tableau montrent par ordre de fréquence les mesures les plus ouvertes dans les GAL du Languedoc Roussillon.

¹⁷ Source : Rapport d'évaluation régionale LEADER à mi-parcours – Réseau Rural Languedoc-Roussillon

Mesures LEADER/PDRH activées dans les plans de développement des GAL du Languedoc-Roussillon

Axe	1. Amélioration de la compétitivité des secteurs agricoles et sylvicoles					2*	3. Qualité de la vie en milieu rural et diversification de l'économie rurale							4. Mise en œuvre de l'approche LEADER				
	Formation, information des actifs	Modernisation des exploitations agricoles	Accroissement de la valeur ajoutée des produits agricoles et sylvicoles	Activités d'information, de promotion			Diversification vers des activités non agricoles	développement micro-entreprises	Formation des activités agricoles	Service de conseil agricole et pastoral	323-C	323-D	323-E	33	341-A	341-B	Coopération entre GAL	Animation et fonctionnement
Mesures PDRH	111-B	121-C	123-A	123-B	133		311	312	313	321	323-C	323-D	323-E	33	341-A	341-B	-	-
Mesures LEADER	411	411	411	411	411					413	413	413	413	413	421	431		
GAL H-L Vignobles																		
GAL Vallée de l'Agly																		
GAL Cœur d'Hérault																		
GAL Gévaudan-Lozère																		
GAL Haute Vallée de l'Aude																		
GAL Terroirs Lauragais																		
GAL Pays Vignerons																		
GAL Terres de Vie																		
GAL Pyrénées Méditerranée																		
GAL Terres Romanes																		
GAL Pays Vidourle Camargue																		
GAL Cévennes																		

* Amélioration de l'environnement et de l'espace rural

Source : dossiers de candidature des GAL

L'ordre décroissant d'inscription des mesures de l'axe 3 dans les PDD des GAL est le suivant :

- la *promotion des activités touristiques* apparait dans 11 GAL sur 12. Seul le GAL Vallée de l'Agly centré sur les questions de services ne l'a pas mentionné dans sa candidature initiale. On y trouve des fiche-dispositifs principalement pour développer l'offre de qualité et de terroirs, le professionnalisme, l'attractivité, l'e-tourisme, le travail en réseau, le tourisme durable, des équipements (signalétique/ modes doux de déplacements) et des investissements, et du tourisme patrimonial,
- la *diversification vers des activités non agricoles, la formation et l'information des acteurs, l'acquisition de compétence, animation de stratégie locales de développement* sont mentionnées dans 10 GAL sur 12 :
 - o la *diversification vers des activités non agricoles* avec des fiches-actions devant permettre de proposer des activités touristiques et de promotion/communication ou plus ponctuellement la pluriactivité par les services et les animations (GAL Terres de vie Lozère), le développement de la vente collective ou de proximité par les ménages agricoles, de lieux de vente (GAL Pays vigneron au cœur de l'Aude Pays Cathare, GAL Terroirs

- Lauragais, GAL Haute-vallée de l'Aude), l'urbanisme et les constructions durables (GAL Cœur d'Hérault Convivencia).
- *la formation et l'information des acteurs* avec des fiche-dispositifs pour le transfert et la diffusion des projets créatifs et innovants, pour faciliter l'accès à la formation dans les secteurs ruraux et périurbains, pour la valorisation technique et scientifique de l'identité culturelle, pour animer une plateforme d'appui aux stratégies « produit identitaire », et pour faire des formations-développement ;
 - *l'acquisition de compétence, animation de stratégies locales de développement* où l'on va trouver notamment des schémas territoriaux touristiques ou de services.
- *la conservation et mise en valeur du patrimoine culturel et l'aide à la création de « micro-entreprises »*¹⁸ sont mentionnées par 9 GAL sur 12 :
- *la conservation et mise en valeur du patrimoine culturel* avec des fiche-dispositifs pour la préservation, la valorisation et la transmission, la mise en réseau et offre de découverte et touristique, valorisation architecturale, les initiatives culturelles innovantes
 - *l'aide à la création de « micro-entreprises »* n'a étonnamment pas été inscrite dans les PDD des 3 GAL classés sur la thématique tourisme et on verra qu'elle a connu des difficultés de mise en œuvre. Selon les fiche-dispositifs, elle devait permettre principalement de proposer de valoriser les ressources locales (commerce, artisanat, lieux de vente collectifs et de proximité...) ou d'aller vers le développement durable (GAL Cévennes, Gévaudan Lozère, Pays vigneron en pays cathare), de soutenir des projets de transmission et reprise d'activité...
- *les services de base à la population et la conservation et la mise en valeur du patrimoine naturel* arrivent en 4^{ème} position et sont mentionnés par 7 GAL sur 12 :
- *les services de base à la population* avec des fiche-dispositifs pour la création et le renforcement des services de proximité (familles, personnes âgées, services culturels...), l'émergence de lieux d'accueils et d'information, le développement des offres de transport doux, les services en direction des entreprises (création...)
 - *la conservation et la mise en valeur du patrimoine naturel* avec des fiche-dispositifs sur des actions de préservation, de transmission (offre de découverte pour des publics locaux et/ou touristiques), d'écotourisme, sur le paysage et l'environnement...

¹⁸ Il s'agit du sens européen c'est-à-dire des très petites entreprises et non pas du statut fiscal français de micro-entreprise.

- les mesures rarement inscrites dans les PDD sont liées à la filière bois (3 GAL Gévaudan Lozère, Terres de vie Lozère et Cévennes) ou au pastoralisme (GAL Cévennes)

- **Des stratégies plus ou moins concentrées, traduites en 4 à 12 mesures PDRH selon les GAL**

Les GAL ont traduit leur stratégie territoriale à travers 7 mesures en moyenne (hors axe 4 LEADER), le minimum étant à 4 pour le GAL Itinérance Haut Languedoc vignoble dont le thème de la priorité ciblée est le tourisme, le maximum étant à 12 pour le GAL Cévennes qui est classé dans la thématique des politiques d'accueil et de service mais qui affichait une volonté transversale de développement durable.

31

Malgré la volonté européenne et nationale d'inscrire LEADER dans la politique de développement rural, l'organisation et la conception du montage des candidatures LEADER n'ont pas favorisé cette transversalité. L'axe 2 sur l'environnement n'a pas été ouvert au niveau régional, l'axe 1 agricole est resté consacré aux logiques des professionnels et a peu été partagé par les logiques territoriales. Les porteurs de projets agricoles ou les entreprises sont dans une logique de filière plus classique. Cela pousse à interroger les modes de travail entre les réseaux professionnels et les réseaux territoriaux et sur l'information sur les possibilités de LEADER pour les acteurs locaux. Les GAL ont été poussés à inscrire leur stratégie principalement dans l'axe 3, qui est quand même clairement celui des logiques territoriales et de LEADER. Mais il y a bien un paradoxe qui amène certains services instructeurs à regretter que les GAL soient restés trop calqués dans leur plan de développement sur le programme régional alors que les GAL soulignent les fortes contraintes qui laissent peu de place à la créativité, l'originalité, moins que lors des précédentes générations de LEADER.

3.2 La conception des stratégies et leurs évolutions en cours de programmation

- **Des modes de conception de la stratégie plus ou moins partagés selon les GAL**

Chaque GAL a conçu à sa manière la stratégie et défini son plan de développement. Plusieurs profils se dessinent étant précisé que des GAL peuvent avoir des éléments de ces différents profils.

Il y a les stratégies conçues avec une **mobilisation préalable des acteurs locaux**, allant parfois jusqu'à l'identification des projets à travers un appel d'offre en amont du dépôt de la candidature (ex : GAL Pyrénées Méditerranée). Le plan est alors conçu en prenant en compte les projets qui ne trouveront pas de financements hors LEADER. Cela nécessite une réelle volonté d'anticipation, d'animation et de mobilisation territoriale et une capacité à

mener cette démarche. Dans ces cas, la stratégie est forte, partagée mais il faut veiller à la cohérence d'ensemble pour ne pas aboutir à une addition de projets.

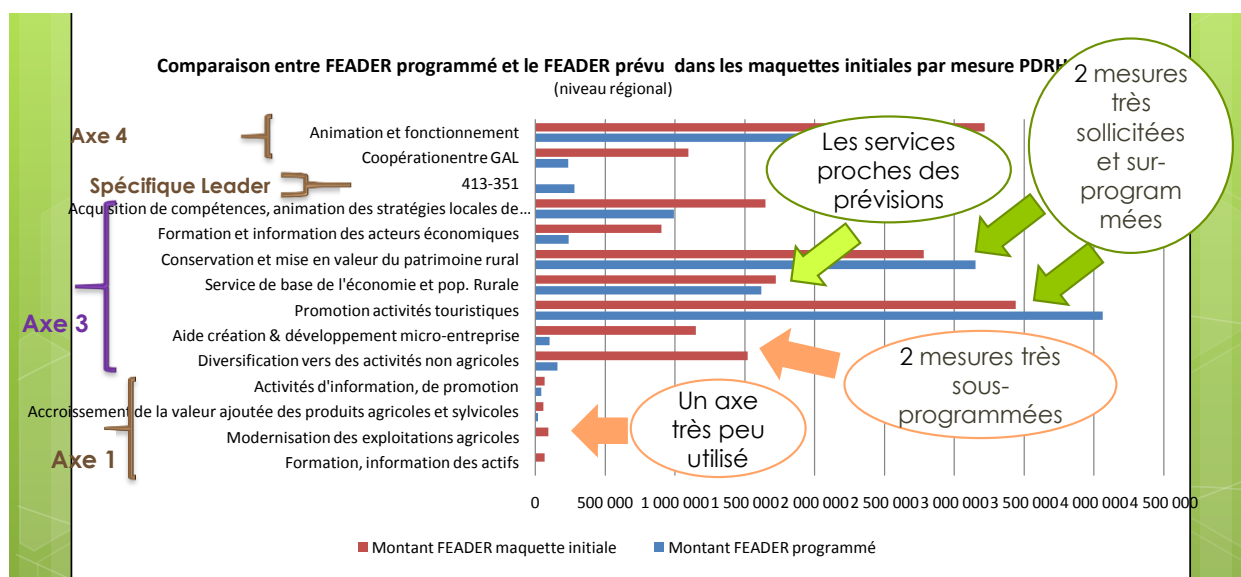
D'autres stratégies sont conçues à partir **d'une « commande » claire du territoire** sur un ou deux axes (ex : services pour le GAL vallée de l'Agly, structuration du tourisme et circuits-courts agricole le GAL Vidourle-Camargue ou Terroirs Lauragais...). Cette demande peut émaner d'un Pays soit par son conseil syndical soit par son conseil de développement ou des groupes de travail plus ouverts vers les acteurs locaux, ou d'un EPCI. Il peut par exemple s'agir de mettre en place un axe d'un SLOT (schéma Local d'organisation touristique) comme dans le GAL Itinérance pays haut Languedoc vignoble. Dans ces cas, la stratégie est forte mais plus ou moins partagée avec le territoire selon les modes d'organisation de la participation qui sont mis en place.

- Dans **de nouveaux territoires (ex GAL pluri pays) ou des territoires qui ont connu un démarrage difficile** du fait d'un turn-over important, on constate que la stratégie a mis du temps pour être appropriée par les acteurs locaux. Par exemple, le GAL Cévennes est un nouveau territoire, pluri-pays, interdépartemental, avec des dynamiques d'acteurs complexes, et dont la stratégie a été écrite par une équipe, qui est ensuite partie. La nouvelle équipe, pour dépasser les difficultés, s'est appuyée sur la stratégie pour construire une cohérence territoriale entre les acteurs à travers les objectifs communs de développement. Autre exemple, le GAL Pays vigneron en pays cathare, sur 3 pays qui n'avaient pas d'habitude de travail en commun, avec une organisation du fonctionnement spécifique, a opté pour une stratégie (valorisation des productions par des circuits courts) qui nécessitait une forte mobilisation des acteurs locaux. Elle a été difficile à lancer mais semble avoir trouvé un écho sur le territoire en fin de programmation.

Certaines stratégies ont été peu partagées avec les acteurs locaux, certaines même s'appuyant principalement sur les travaux de bureaux d'études extérieurs (GAL Haute-vallée de l'Aude). Cette absence de mobilisation et d'animation territoriale a souvent pesé lourd sur la réalisation.

- **De ce qui était prévu sur les maquettes financières à ce qui a été réalisé par mesure**

Pour analyser comment les stratégies ont été mises en place ou ont évolué, nous avons comparé les maquettes financières initiales aux montants réellement programmés, étant précisé qu'ici encore nous nous sommes basées sur les chiffres de la base OSIRIS au 12 septembre 2013.



A l'échelle des 12 GAL de Languedoc-Roussillon le graphique permet de constater que :

- **les mesures de l'axe 1 qui étaient peu prévues, ont été encore moins programmées : amélioration de la compétitivité des secteurs agricoles et sylvicoles,**
- **l'axe 4 de mise en œuvre de l'approche LEADER** est logiquement bien programmé pour l'animation et le fonctionnement du GAL mais nettement **sous-programmé dans la mesure concernant les actions de coopération**
- pour l'axe 3 visant la *qualité de la vie en milieu rural et diversification de l'économie rurale*, les choses sont différentes selon les mesures
 - **Les activités touristiques et la valorisation du patrimoine arrivent en tête des montants programmés et ont été sur-programmés**

Dans l'axe 3,

- 2 mesures ont été très sollicitées et sur-programmées. Il s'agit de *la promotion des activités touristiques et la conservation et la mise en valeur du patrimoine rural* et plus spécifiquement de celle concernant le patrimoine culturel et à moindre niveau le patrimoine naturel. Celle concernant le patrimoine lié au pastoralisme n'a enregistré aucun projet déposé.
- la mesure concernant *les services de base à la population et à l'économie rurale* est très proche des prévisions
- 2 mesures ont été largement sous-programmées. Il s'agit de *la diversification vers des activités non agricoles et l'aide aux « micro-entreprises »*. Les GAL évoquent des raisons de procédures (statut du demandeur...), de trésorerie des acteurs visés (les délais de paiement ont été un frein pour des TPE ou autres porteurs de projet), le manque de reconnaissance du GAL sur des actions souvent portées par les acteurs de filière (chambres d'agriculture...)

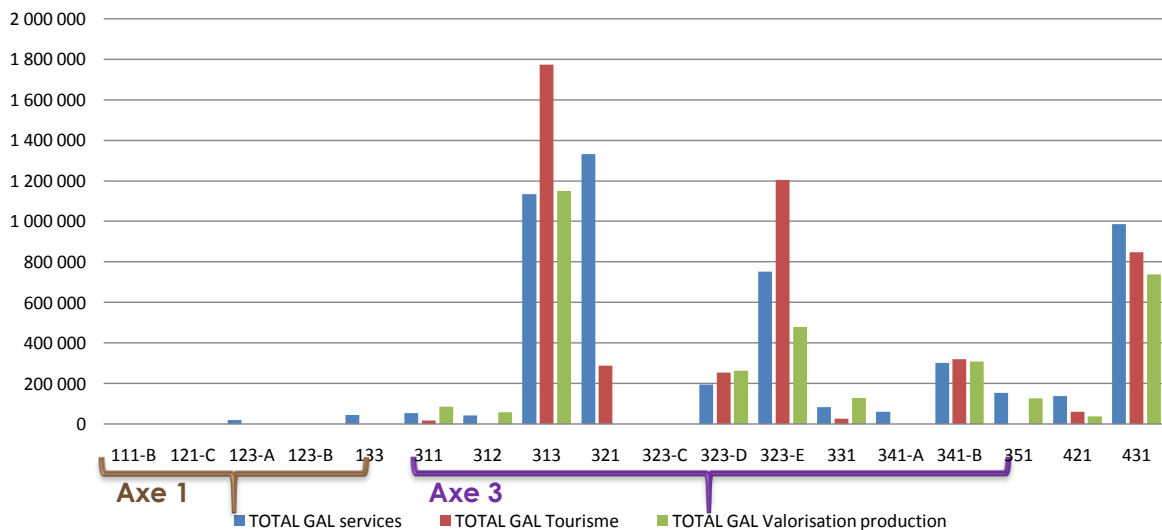
- 2 mesures moins sollicitées que ce qui était prévu : *la formation et l'information des acteurs et l'acquisition de compétence, animation de stratégies locales de développement.*

- **Quelle corrélation entre le thème de la priorité ciblée et le montant programmé par mesure ?**

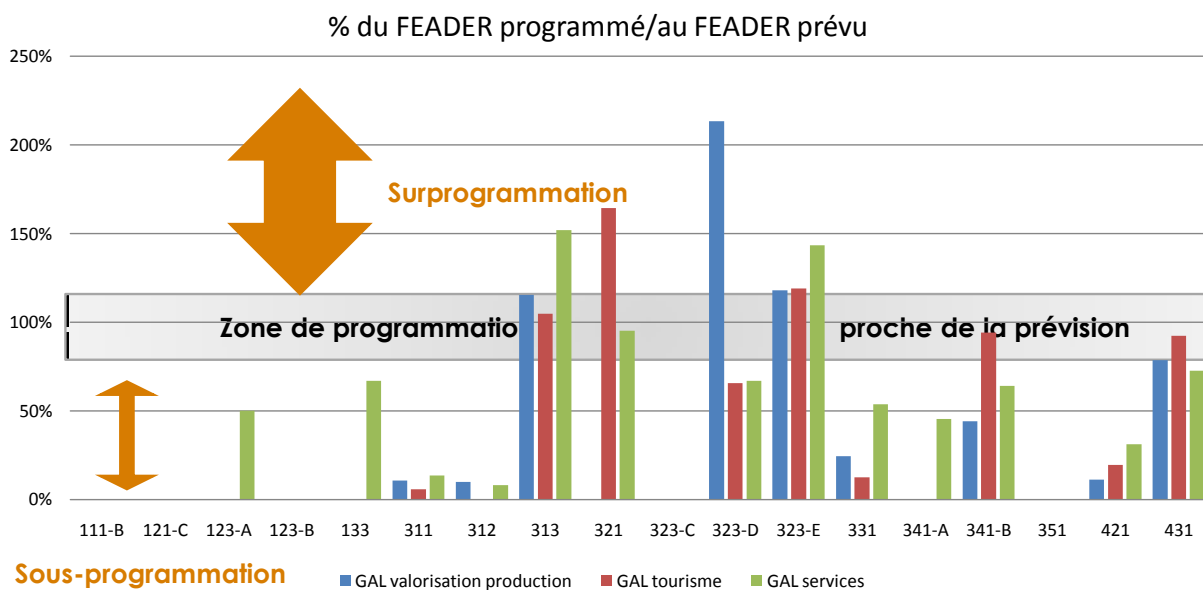
Si l'on affine en analysant les chiffres en fonction de la typologie des priorités ciblées, on constate que les GAL classés en tourisme et ceux classés en politiques d'accueil de services ont logiquement plus mobilisé les mesures ad-hoc : *promotion des activités touristiques et mise en valeur du patrimoine et services de base à la population.* Les GAL classés en valorisation des productions locales ont mobilisé prioritairement les mesures *promotion des activités touristiques* mais peu *la diversification vers des activités non agricoles ou l'aide à la création de « micro-entreprises ».*

Donc quel que soit l'angle choisi pour le développement du territoire (tourisme, politique d'accueil et de services, productions locales), la valorisation touristique est le moyen d'action le plus utilisé.

FEADER programmé par type de GAL et par mesure



L'analyse de la programmation montre également que les GAL classés en valorisation des productions locales ont sur-programmé la mesure sur la valorisation du patrimoine naturel, notamment sur la création de sentiers, les GAL classés en tourisme ont sur-programmé la mesure sur les services et les GAL classés en politique d'accueil et de services celles sur la promotion touristique et la valorisation du patrimoine culturel.



• **Les adaptations et évolutions en cours de programmation**

Nous avons également analysé les modifications en cours de programmation au travers des avenants. On en compte 1 à 3 selon les GAL, qui concernent une modification de territoire et/ou de la maquette financière et/ou de changement dans les fiche-mesures.

Presque tous les GAL ont vécu des modifications de périmètres en raison le plus souvent de la mise en place de la réforme territoriale (fusion de communautés de communes, rajout ou départ de communes...). Cela a souvent entraîné la modification de la composition des comités de programmation.

On note également **une modification de la maquette financière dans tous les GAL** soit pour des transferts internes au GAL entre les fiche-dispositifs, soit en 2013 une réaffectation des enveloppes entre les GAL liée à la sous-programmation constatée chez certains.

Si aucun GAL n'a changé de stratégie, on compte de 1 à 23 modifications sur les fiche-dispositifs qui concernent :

- l'éligibilité des projets, avec une adaptation car les fiches initiales étaient trop restrictives. Ex : l'oenotourisme n'était pas mentionné dans une fiche sur la promotion des activités touristiques... Ces modifications permettent aussi d'aller vers des projets plus innovants pour le territoire (ex sur l'écoconstruction)
- l'éligibilité d'acteurs qui n'avaient pas été précisée. Ex : IGP et pas seulement AOC mais aussi syndicat mixte
- les dépenses éligibles en ajoutant par exemple des salaires, petits équipements

On note aussi des suppressions de fiches qui ne trouvent pas de porteurs de projets sur le territoire et/ou pas de cofinanceurs (ex : petits aménagements pour améliorer la qualité paysagère dans l'agritourisme, diffusion de pratiques scientifiques...) ou des fusions de fiche-dispositifs pour élargir le public (ex : formation dans Gal Terres romanes en pays catalan).

Des souplesses amenées mais peu utilisées

En avril 2011, le PDRH est modifié pour y introduire une nouvelle mesure intitulée spécial LEADER (mesure 351). Il est ainsi rédigé : « *cette mesure concerne les projets qui ne peuvent pas élargir à un des dispositifs décrits dans la partie du PDRH relative à l'axe 3 mais qui concourent à la réalisation de l'objectif visé à l'axe 3, c'est à dire l'amélioration de la qualité de la vie en milieu rural et la promotion de la diversification des activités économiques.* »

Pour y prétendre, les GAL devaient par avenant l'introduire dans leur plan de développement. 7 GAL sur 12 ont ouvert cette mesure et seuls 3 GAL l'ont mobilisée au 12 septembre 2013. Alors que les contraintes réglementaires restent un frein et sont fortement ressenties par les GAL, il est étonnant qu'il n'y ait pas eu plus de GAL qui se soient saisis de cette opportunité.

Plusieurs profils de GAL en fonction de ces modifications.

Dans les GAL qui ont connu des débuts difficiles (ex : Cœur d'Hérault, Cévennes, Pays vigneron en pays cathare), lorsque la situation a été débloquée, on observe souvent une réappropriation de la stratégie avec une relecture complète des fiche-dispositifs pour mieux répondre aux besoins du territoire. Le GAL Haute-vallée de l'Aude, qui a pourtant peu programmé n'a pas pour autant revisité sa stratégie et ses fiche-dispositifs. Le GAL vallée de l'Agly n'a pas non plus modifié le contenu des fiches à la fois en raison d'un très fort turn-over jusqu'en 2012 mais aussi une stratégie très ciblée dès le départ sur les services.

Lorsque le GAL a bien fonctionné dès le début, les modifications sont souvent moindres. Elles consistent à adapter ou rajouter une fiche pour rendre éligibles de nouvelles actions (ex : services en milieu rural, études et investissements sur les performances énergétiques...). Dans ces GAL on observe de nombreuses modifications internes de la maquette financière. Certains le font avant chaque comité de programmation.

- **Quelle présence de la stratégie dans la programmation ?**

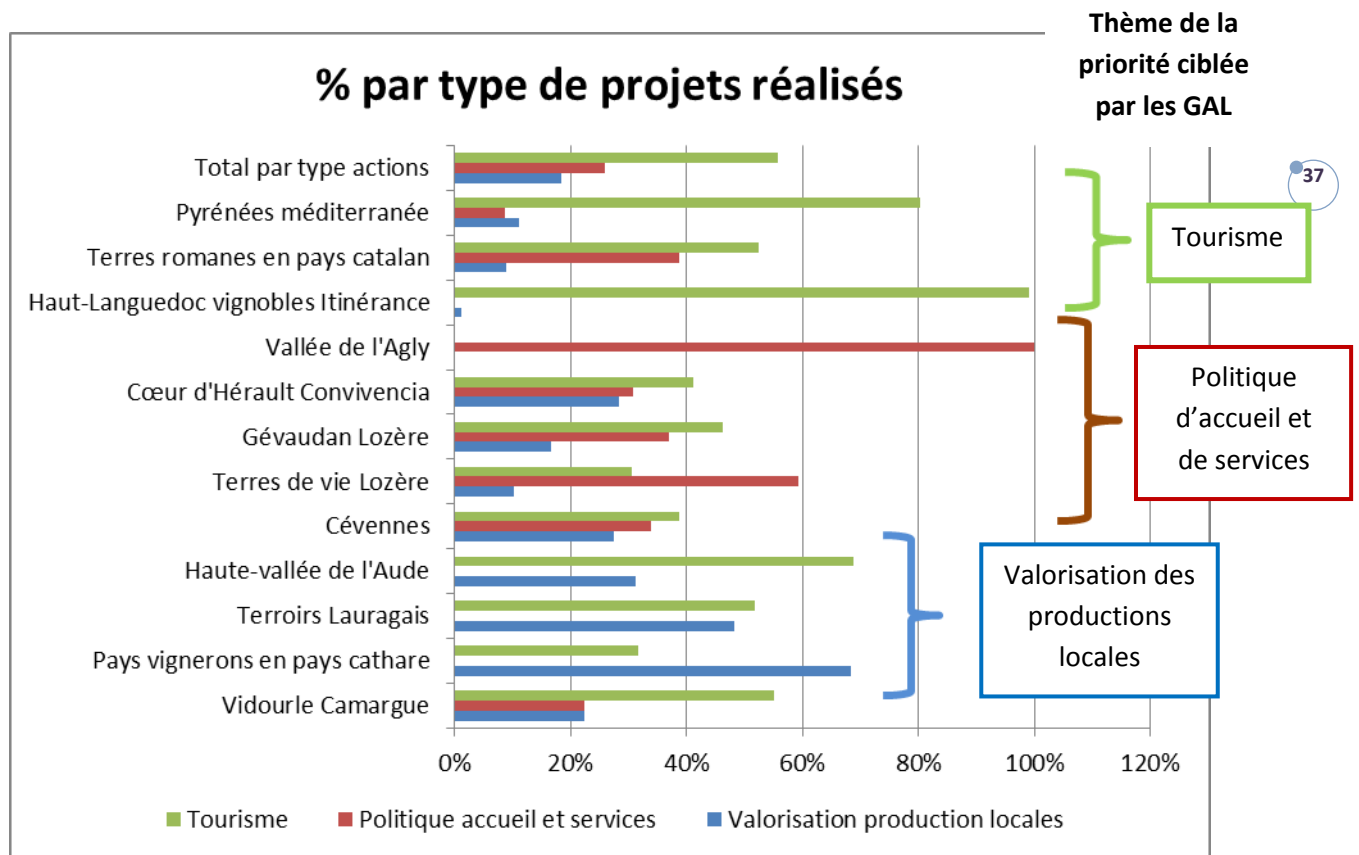
La stratégie est plus ou moins présente dans les GAL et les instances de décisions (comités de programmation). Si tous les GAL utilisent des fiches de présentation des projets indiquant le lien avec la mesure, tous n'explicitent pas le lien avec la stratégie.

Certains comme le GAL Vidourle Camargue, ont une réflexion permanente pour faire respecter l'esprit de la priorité et la défendent auprès de services référents. Des territoires où la cohérence a été construite au fur et à mesure du programme, ont eux aussi des exigences fortes de respect de la stratégie dans le choix des projets (ex : GAL Cévennes).

- **Quelle corrélation entre le thème de la priorité ciblée par les GAL et les projets réalisés dans le cadre de LEADER ?**

Nous avons demandé aux GAL de classer les actions programmées selon l'objectif qu'elles visaient. Nous proposons 3 catégories : tourisme, politique d'accueil et de services, valorisation des productions. Le graphique suivant présente, pour chaque GAL et pour l'ensemble des 12 GAL du Languedoc-Roussillon, la part de chaque type de projets. Les

acolades représentent le thème de la priorité ciblée par les GAL (ex : tourisme pour Pyrénées Méditerranée, terres romanes en pays catalan, Haut-Languedoc vignobles)



Les actions touristiques ont en moyenne été plus programmées (56 %) en Languedoc-Roussillon, puis des actions visant l'accueil et les services à la population (26%) et enfin des actions de valorisation des productions (18%). Ainsi on ne retrouve pas globalement dans la programmation l'ordre des priorités ciblées initialement. Pour mémoire les politiques d'accueil et de services (avec 3 GAL qui pourraient être classés en valorisation des productions), la valorisation des productions locales et le tourisme.

4 GAL montrent une très forte cohérence entre la priorité ciblée et les actions programmées. En tête on trouve le GAL Vallée de l'Agly, qui ciblait « l'attractivité par le développement des services de proximité » et a programmé 100% d'actions visant l'accueil et les services à la population permanente. 2 des 3 GAL qui ont une priorité ciblée sur le tourisme ont fortement programmé des actions touristiques : 99% pour le GAL Haut-Languedoc vignobles et 80% pour Pyrénées Méditerranée. Le GAL Pays vigneron en pays cathare quant à lui a programmé près de 70% des actions en lien avec sa priorité ciblée : la valorisation des productions locales.

On observe une cohérence dans 2 autres GAL. Terres romanes en pays catalan, avec la priorité ciblée sur le tourisme a également majoritairement programmé des actions touristiques (53%) mais on trouve aussi nombre d'actions liées aux services (presque 40%). L'autre GAL qui a majoritairement programmé des actions liées à sa priorité est Terres de vie Lozère avec presque 60% d'actions sur la politique d'accueil et de services.

Les autres GAL ont des profils variés.

3 GAL ont une stratégie classée en politique d'accueil et de services mais avec une volonté transversale affichée sur le développement durable, l'excellence environnementale. Ils ont majoritairement programmé des actions touristiques sans que pour autant le pourcentage soit fortement prédominant : Gévaudan Lozère (46%), Cœur d'Hérault Convivencia (41%) et Cévennes (39%). Ces GAL ont également programmé en nombre des actions d'accueil et de service puis des actions de valorisation des productions.

Autre GAL qui présente des actions des 3 types tout en ayant une majorité de projets touristiques : Camargue Vidourle. Pour ce GAL, dont c'est la première candidature, la valorisation de l'économie et du patrimoine taurin a été prioritairement traduit par des actions touristiques (55%) sans toutefois oublier la valorisation des productions et l'accueil et les services (22% chacun).

Le GAL Terroirs du Lauragais semble lui aussi cohérent même si sa **stratégie sur la valorisation des productions s'est déclinée de façon presque égalitaire entre des actions touristiques et de valorisation des productions** (52% - 48%).

La difficulté initiale sur la stratégie du GAL de la Haute-vallée de l'Aude se retrouve dans sa programmation où l'on trouve 70% d'actions touristiques pour 30% d'action de valorisation des productions alors qu'il souhaitait « déployer un marketing relationnel entre les produits identitaires et les marchés de proximité ». Il faut toutefois relativiser la pertinence des pourcentages au vu du faible nombre d'actions (16).

En guise de conclusion sur ce point, on voit que la stratégie a des fonctions et effets différents selon les GAL : un outil de réflexion et de cohérence sur le développement territorial pour les uns, un cadre presque « administratif et technique » pour les autres, ou encore la stratégie est devenue le moyen de faire fonctionner un nouveau territoire. Dans ce cas, il a souvent fallu du temps pour passer à la réalisation d'actions dans LEADER. Si chaque territoire a eu un rapport différent avec sa stratégie, on note toutefois que si elle n'est pas portée et partagée à un moment donné avec les acteurs du territoire, la programmation s'en ressent.

Si LEADER est parfois ressenti comme une mécanique complexe, on observe que la possibilité de faire des avenants permet au fur et à mesure de la programmation de réadapter les fiche-dispositifs aux besoins du territoire. Cette possibilité est essentielle et les GAL doivent la garder en tête.

Globalement, l'innovation n'apparaît pas toujours clairement dans les stratégies et les types d'actions. Le tourisme est un pilier de l'économie régionale depuis longtemps, il importe d'autant plus de préciser ce que l'on attend en termes d'innovation sur ce thème. Le contenu des actions est à voir : gagne-t-on en qualité, en originalité ? Sur les politiques d'accueil et de services et la valorisation des productions, on devine au travers des types d'actions programmées une recherche plus innovante sur les territoires, qui sera précisée dans les chapitres suivants.

4. L'impact

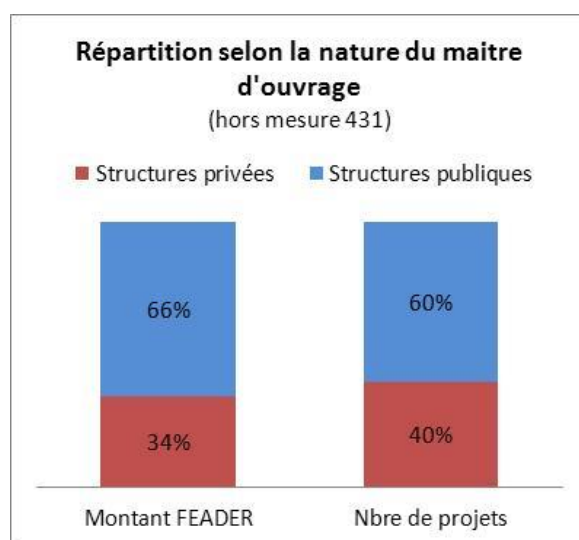
Il s'agit d'identifier et d'analyser les effets et impacts des stratégies mises en œuvre sur le développement économique et l'attractivité des territoires qui étaient les deux priorités affichées dans le DRDR (Document régional de développement rural) au niveau régional. Nous chercherons à appréhender, à partir des actions programmées, les bénéficiaires de LEADER, les types de projets financés et la nature de l'impact.

39

4.1. Les porteurs de projet bénéficiaires de LEADER

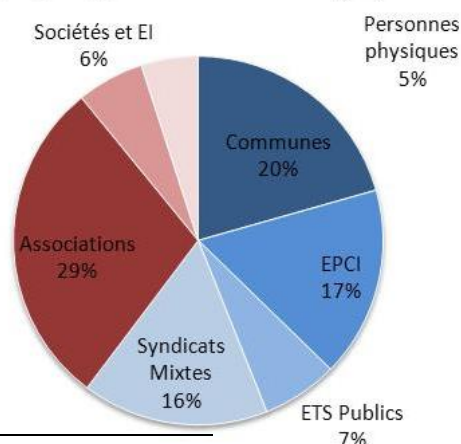
Les structures publiques ont plus bénéficié de LEADER que les privées

Il y a plus de structures publiques que de structures privées dans les bénéficiaires de LEADER en Languedoc-Roussillon. Le rapport est d'environ 2/3 – 1/3 en montant de FEADER. Cela est assez différent du niveau national¹⁹ qui comptait lors de l'évaluation intermédiaire une sensible égalité entre bénéficiaires publics et privés. Par contre en montant FEADER programmé pour le secteur privé, le Languedoc-Roussillon est dans la moyenne nationale.



Mais en nombre de projets les associations sont les premières bénéficiaires de LEADER

Part des projets par type de maître d'ouvrage (hors mesure 431)



Elles représentent 29% des projets totaux et 73% des projets privés et 70% des montants FEADER concernant les projets privés. Puis on trouve les communes, les EPCI et les syndicats mixtes. Les entreprises sont nettement moins représentées.

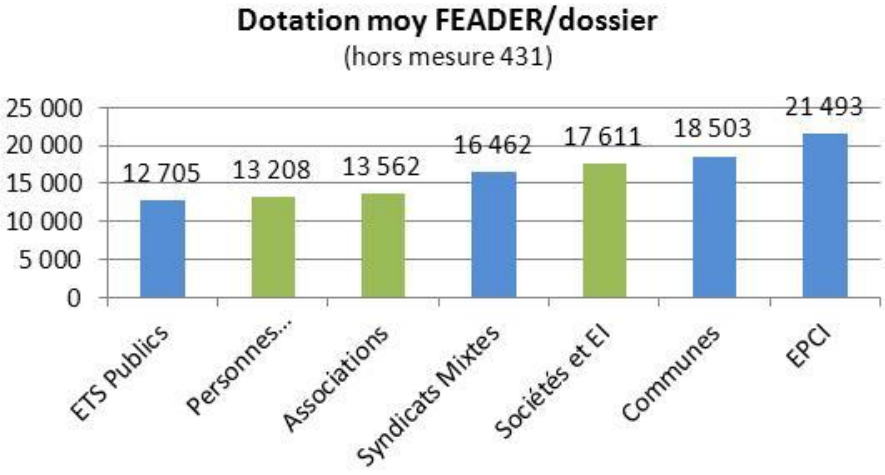
¹⁹ Source « Évaluation à mi-parcours de l'axe 4 du programme de développement rural hexagonal « LEADER » - EPICES – Février 2013.

Entre LEADER + et LEADER, moins d'aides aux associations mais plus aux entreprises et aux personnes physiques

Dans la génération précédente, les aides financières de l'UE aux associations étaient de 49% alors qu'elles sont de 22% dans cette génération de LEADER. Les entreprises bénéficiaient seulement de 2% des aides alors qu'elles bénéficient de 5% dans le programme actuel, auxquels on peut rajouter 3% des aides aux personnes physiques (propriétaires de gîtes...)

Des dossiers publics au montant plus élevé que pour le privé

Par ailleurs, le montant moyen du FEADER est nettement plus élevé pour les porteurs de projets publics que pour les porteurs de projets privés : 18 135 € contre 14 120 €.



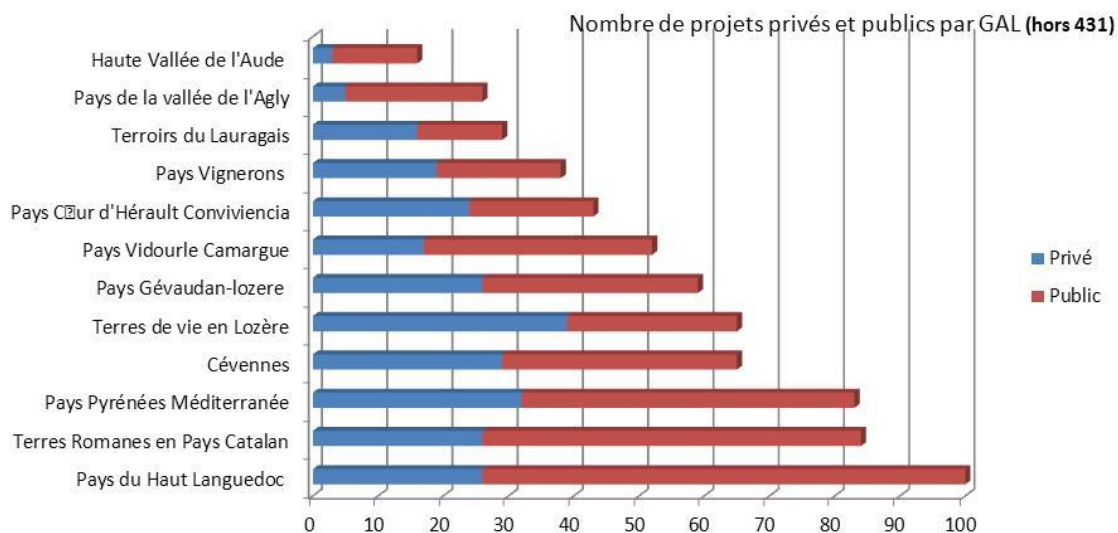
Lorsqu'on compare au niveau national, ces montants sont nettement plus faibles en Languedoc Roussillon qu'au niveau national.

Dotation moyenne FEADER	Bénéficiaires privés	Bénéficiaires publics
Niveau national	17 886 €	34 576 €
Région Languedoc Roussillon	14 120 €	18 135 €

On observe de grande différence entre type de porteurs de projets selon les GAL.

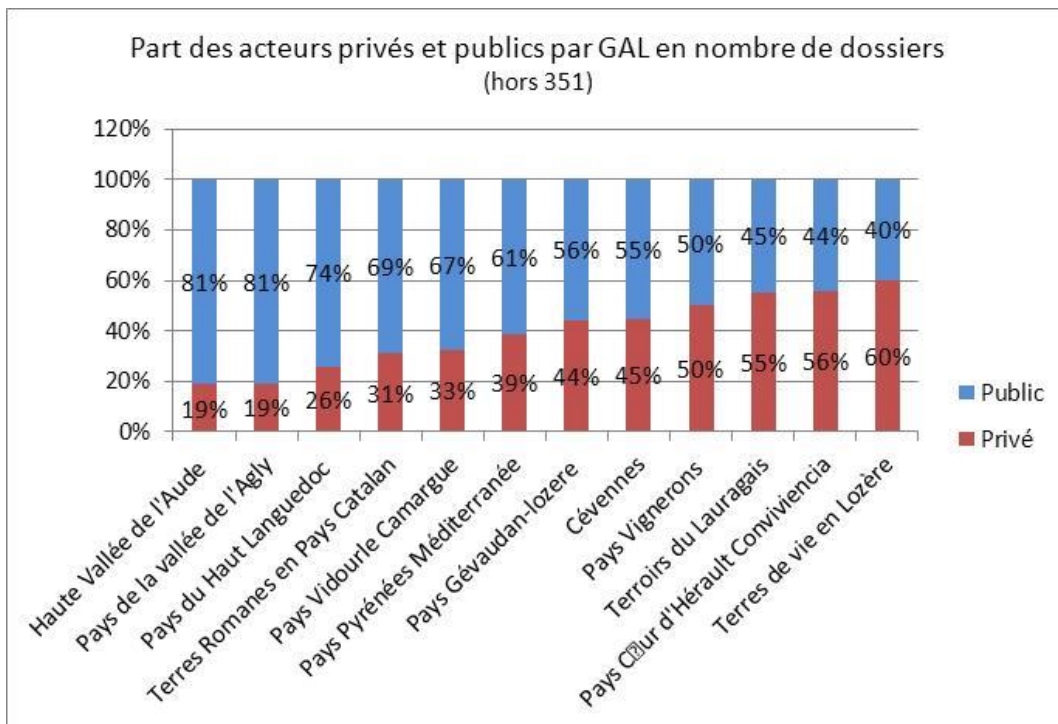
4 GAL, ont la moitié ou plus des projets portés par des acteurs privés. C'est le cas des GAL Pays vigneron en pays cathare, Terroirs du Lauragais, Pays cœur d'Hérault et Terres de vie en Lozère. Les trois premiers avaient une priorité ciblée autour de la valorisation des productions locales²⁰.

²⁰ Les GAL Pays vigneron et Terroirs Lauragais sont classés comme tels. Le GAL Cœur d'Hérault se reconnaît également dans cette priorité. Le GAL Terres de vie a comme priorité ciblée l'accueil et les services.



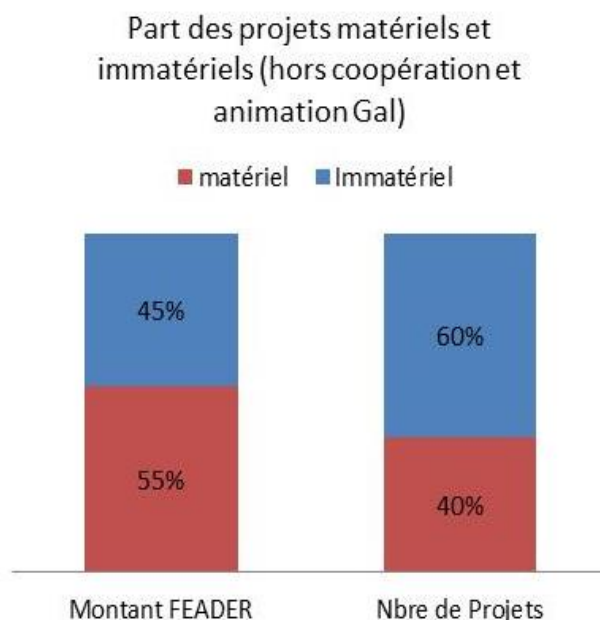
A l'inverse 3 GAL ont trois quart au minimum des dossiers portés par des acteurs publics : GAL de la vallée de l'Agly, Haute-vallée de l'Aude, Haut-Languedoc et vignobles. Les raisons semblent variées dans ce cas. Il peut s'agir du choix de la priorité sur les services pour le GAL Vallée de l'Agly où les acteurs publics sont nombreux surtout dans cette zone très rurale et où les collectivités pallient la carence d'initiatives ou de faisabilité du secteur privé (multiple rural, espace public numérique, enfance jeunesse...). Dans le Haut-Languedoc et vignobles la priorité autour du tourisme s'est notamment traduite par des investissements publics structurants sur le patrimoine et l'accueil (réhabilitation de patrimoine, aires d'accueil etc.) et une part importante d'accompagnement ou de conception de stratégie portée par le syndicat mixte de pays (ex : expertise autour de la randonnée, actions de communication...). Ainsi, ce GAL est assez atypique puisqu'il porte 1/3 des projets (hors 421 et 431) et est bénéficiaire de 46% du montant FEADER programmé : outils touristiques, impressions itinéraires patrimoniaux, visio-guide, promotion et communication touristique, évaluation SLODT, étude pour le développement touristique du Pays, étude structuration touristique des communautés de communes, expertise du réseau de randonnée mais aussi actions de formation et de mise en réseau (professionnalisation des acteurs touristiques, guide méthodologique du patrimoine...), études stratégiques (label pays d'art et d'histoire)...

L'autre raison de l'importance des acteurs publics est liée à la capacité des GAL à mobiliser les acteurs du territoire. Il est toujours plus simple d'informer les collectivités que des acteurs privés. Le GAL de la Haute-vallée de l'Aude a fait part de ses difficultés sur ce thème de l'animation territoriale en direction des acteurs privés, de leur mise en réseau pour aboutir à la construction de projets.



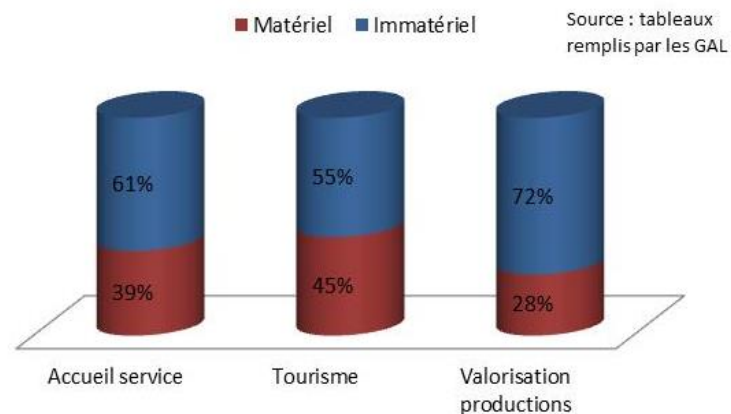
4.2. Les types de projets bénéficiaires de LEADER

A partir du classement des projets par les animateurs nous avons pu avoir des informations sur le type de projets. La base de départ est l'extraction OSIRIS du 12 septembre 2013. Nous avons pu ainsi voir la part des projets matériels (investissements) et celle qui concerne des projets immatériels (études, promotion, formation ou mise en réseau d'acteurs, actions d'animation sociale ou culturelle). Nous avons également classé les projets en fonction de l'objectif qu'ils visaient : la valorisation de productions, le tourisme ou l'accueil et les services à la population. Cela indépendamment de la catégorie de leur priorité ciblée.



On observe que **les projets matériels sont prépondérants en montant de FEADER obtenu (55% du montant total) mais ne représentent que 40% des projets réalisés**. On constate donc sans trop de surprise qu'ils ont des montants plus élevés que les actions immatérielles.

Part du matériel et de l'immatériel selon le type de projet



Toutefois, en croisant cette donnée avec l'objectif des projets on constate que **la part des projets matériels est plus importante dans le tourisme (45%)**. Elle est de 39% dans les projets qui concernent l'accueil et les services à la population (39%) et seulement de 28% dans les projets visant la valorisation des productions.

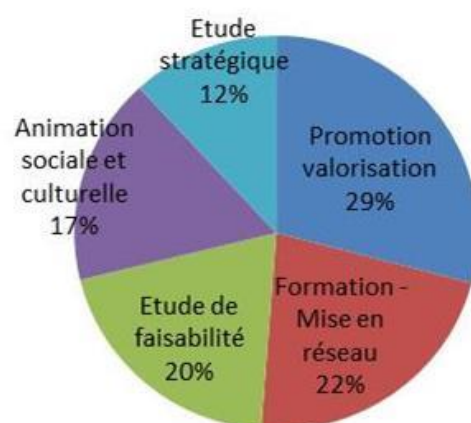
On peut l'expliquer par le fait que la valorisation des productions locales est un sujet plus nouveau qui a nécessité une mise en réseaux d'acteurs, une connaissance de la faisabilité et donc plus de besoins en immatériel (étude, mise en réseau...). Le tourisme est un sujet connu en Languedoc-Roussillon, les porteurs de projets investissent plus directement, notamment pour améliorer la qualité des projets (scénographie...)

Les dossiers immatériels : promotion, études, mise en réseau puis action d'animation culturelle ou sociale

Dans les dossiers immatériels on trouve :

- 127 dossiers de promotion et la valorisation (documents de communication, site internet...),
- 84 dossiers pour des actions de mises en réseau ou de formation qui servent à mobiliser des acteurs sur la définition d'un projet commun, à qualifier un groupe d'acteurs...
- 80 dossiers d'études de faisabilité qui débouchent sur un projet, financé ou pas par LEADER ou aboutissant à des éléments de faisabilité trop risqués
- 70 dossiers d'animation sociale et culturelle qui correspondent à des manifestations à destination de la population permanente, des marchés...

Typologie des dossiers immatériels



- et 46 études stratégiques visant à définir des orientations pour un territoire (ex : schéma de services, SLOT)

L'examen des **351 dossiers qui ont visé l'attractivité touristique** on compte :

- **198 dossiers immatériels**

- 75 dossiers de promotion valorisation communication, qui sont les plus nombreux et ont permis de financer des documents, des sites internet...
- 45 études de faisabilité pour l'aménagement de site, la création de sentiers ...
- 26 dossiers de formation et mise en réseau : qualification acteurs touristiques, animation des prestataires...
- 25 études stratégiques : SLOT, schéma touristique intercommunal, site UNESCO...
- 24 dossiers d'animation sociale et culturelle : festivals, marchés touristiques...

et quelques autres...

- **153 dossiers qui ont financé des investissements matériels dont :**

- 38 dossiers pour la restauration ou la valorisation du patrimoine, bâti principalement
- 35 dossiers d'hébergements touristiques ou de restauration : gîtes, chambres d'hôtes, aires de camping-car, restaurant
- 32 sentiers et itinéraires de randonnée
- 17 dossiers pour de la scénographie : outil de valorisation ou de découverte du patrimoine
- 14 dossiers pour des offices de tourisme ou vitrines touristiques

puis quelques dossiers

En termes d'impact, le tourisme est le secteur qui a le plus bénéficié de LEADER en Languedoc-Roussillon. Il a permis d'articuler différents niveaux et des projets publics et privés :

- la mise en réseau d'acteurs (offices de tourisme, stations thermales, hébergeurs...) et la mutualisation par exemple pour la communication, nouvelles échelles territoriales
- la création d'équipements structurants (sentiers, outils de découverte du patrimoine, valorisation de sites patrimoniaux, de recherches scientifiques...)
- l'accompagnement de projets d'hébergements ou de restauration privés, parfois avec une logique d'innovation (hébergement économe en énergie...), d'amélioration de la qualité ou de construction d'un réseau de prestataires

Ces actions visaient à renforcer et qualifier l'offre, mais aussi la promouvoir et la commercialiser. Le soutien à cette économie touristique est dans LEADER très lié au patrimoine et à sa reconnaissance, avec parfois une volonté d'ouverture vers le monde agricole (projets oenotouristiques).

Si ce thème est en cohérence avec les politiques régionales, il nous paraît essentiel pour que l'impact soit visible, que les GAL aient des objectifs ciblés. Le risque est de financer des projets sans lien avec une politique territoriale visant une valeur ajoutée. En effet, si le

tourisme est important dans l'économie régionale, les principes de LEADER doivent apparaître clairement (innovation...).

L'examen des **162 dossiers qui ont visé l'accueil et les services à la population** montre :

- **99 dossiers immatériels**

- 33 dossiers d'animation sociale et culturelle : festivals, diffusion culturelle, accès handicapés, recueil mémoire...
- 28 dossiers de formation et mise en réseau : forum d'entreprises, éco-construction...
- 18 études de faisabilité : maison de services...
- 11 dossiers de promotion valorisation communication sur du patrimoine culturel, des activités économiques...
- 9 études stratégiques : plan climat énergie territorial (PCET), schéma culturel, schéma de services...

et quelques autres...

- **63 dossiers qui ont financé des investissements matériels** dont :

- 25 dossiers sur la culture, le sport, les loisirs : cinéma (numérisation), arènes, salles de spectacles, écoles de musique...
- 14 dossiers pour des commerces : multiples ruraux, bistrot de pays ...
- 12 dossiers pour l'enfance et la jeunesse : cantines, lieu d'accueil...

puis quelques dossiers sur l'emploi, formation, TIC (logements télétravailleurs, point visioconférence...), la santé (maison pour les médecins...), d'autres

Ce sujet qui vise à renforcer l'attractivité pour la population permanente, a permis de financer **des projets souvent porteurs d'innovation sur le territoire par la recherche de solutions les plus adaptées aux besoins nouveaux**. On trouve des modes de garde d'enfant sous forme itinérante ou sous forme de crèches d'entreprises, l'utilisation des TIC pour faciliter l'accès aux services pour les plus isolés, mais aussi des commerces multi-services, permettant un maillage du territoire.

Ce thème a également permis de développer des mises en réseau d'acteurs allant ponctuellement jusqu'à la mutualisation (ex : groupement d'employeurs pour une union d'écoles de musique).

La part des projets publics reste importante car dans les zones les plus rurales le public prend le relais en l'absence du privé (ex : multiservices). Les projets privés sont essentiellement portés par les associations, qui sont parfois très liées aux collectivités territoriales.

LEADER amène une réelle plus value dans ces actions visant l'accueil et les services à la population. Les acteurs privés soulignent l'importance pour eux de l'« intégration » de leur projet dans une démarche collective avec des élus et l'accompagnement des projets par l'équipe des GAL.

On note des efforts sur la qualité et l'ambition des projets et l'adaptation aux besoins de la population dans un domaine souvent complexe et multi-partenarial.

Après, l'examen des **115 dossiers qui ont visé la valorisation des productions et des savoir-faire locaux** on compte :

- 83 dossiers immatériels
 - 28 dossiers de formation et mise en réseau : circuits courts, produits biologiques, valorisation forêt, pierre sèche, éco-construction...
 - 25 dossiers de promotion valorisation communication : actions d'animation...
 - 12 études de faisabilité : sur la valorisation d'une production (pin maritime..) ...
 - 11 études stratégiques sur la filière bois, les circuits courts, l'oenotourisme, le biologique...
 - 7 dossiers d'animation sociale et culturelle : marchés...

et quelques autres...

- **32 dossiers qui ont financé des investissements matériels** dont :
 - 13 points de vente, boutiques...
 - 11 dossiers de diversification, le développement d'activités ou de produits spécifiques (truffes, poteries, pastel, lait d'ânesse...)

et quelques autres

On constate **des volontés et des enjeux territoriaux sur ces actions de valorisation des productions mais aussi, de réelles difficultés dans la mise en œuvre d'investissements matériels**. Il y a eu un travail moins important qu'avec la précédente génération LEADER, qui était plus souple car les mesures ne favorisent pas la mixité rural – urbain (ex: boutique en ville) ni la mixité des statuts des porteurs de projet. Par ailleurs, la mobilisation des acteurs et la définition des besoins « réels » sont longues et nouvelles pour les GAL. Toutefois, LEADER a parfois permis de lancer la dynamique, d'affiner les besoins.

A noter qu'il y a très peu de projets sur l'économie forestière et le pastoralisme mais des projets intéressants (mobilisation forêts privés, film sur pastoralisme...).

Une question essentielle est de voir comment les dynamiques impulsées dans cette programmation et qui commencent à prendre forme, se poursuivront dans la prochaine génération LEADER.

4.3. La nature de l'impact selon les GAL

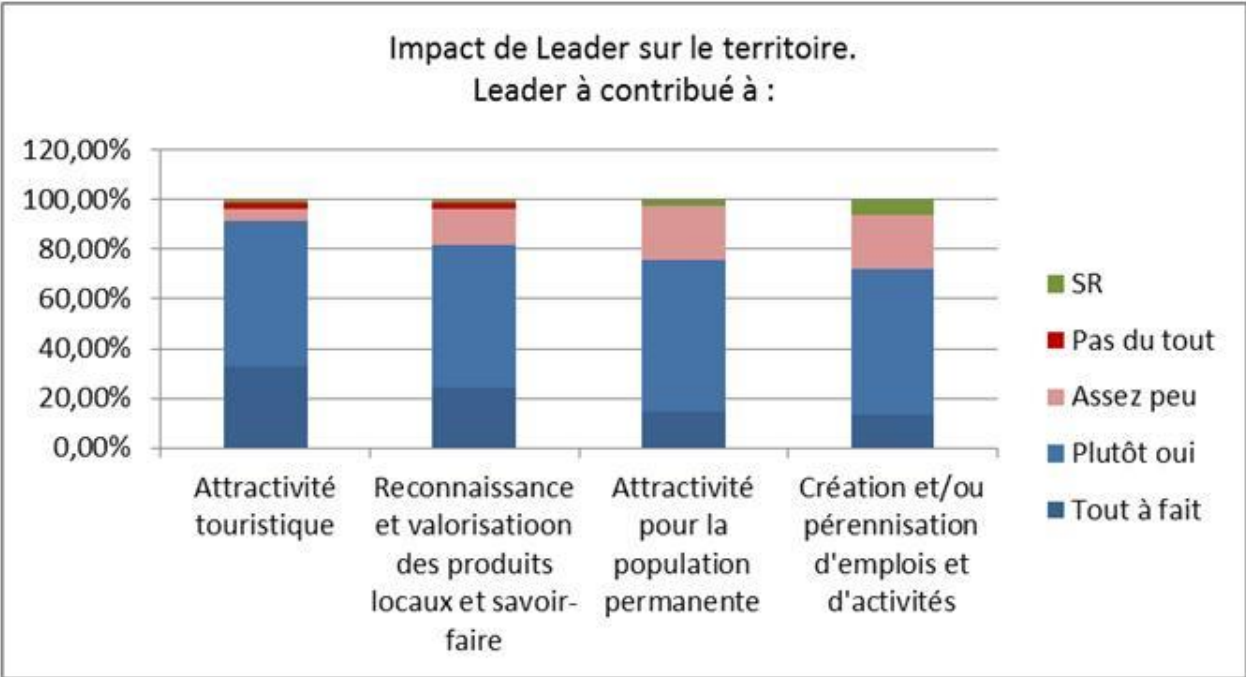
Selon les personnes rencontrées, l'impact de LEADER sur leur territoire est en premier lieu **le renforcement du territoire et l'amélioration de la qualité et de l'ambition des projets**. Le renforcement s'opère **par la création d'activités, de services et la mise en réseau d'acteurs**. LEADER permet d'avoir une équipe sur le terrain et des instances qui accompagnent les projets, en améliorent la qualité et la mise en réseau, et parfois même en permettant l'existence (pour des projets « originaux »).

En deuxième, on trouve le renforcement de la reconnaissance des savoir-faire locaux liés au patrimoine, à la culture et l'attractivité du territoire pour le tourisme et pour la population permanente.

Pour ces acteurs, les impacts économiques arrivent en dernier mais c'est aussi parce que ces impacts sont les plus difficiles à mesurer et sur lesquels il n'y a pas eu systématiquement la création d'indicateurs.

Quant à la nature de l'innovation dans leur GAL, les acteurs ont cité en premier **la mise en réseau des acteurs**, soit parce qu'elle est au centre de la stratégie, soit parce que c'est un effet des projets réalisés. Cette mise en réseau parvient quelquefois mais rarement jusqu'à la mutualisation. L'expérimentation apparaît dans les apports technologiques (numérisation cinémas...), des nouvelles formes d'organisation, de nouveaux services ou dans les modes de valorisation du patrimoine

L'enquête auprès du comité programmation recoupe les éléments précédents. Pour environ 90% des personnes qui ont répondu, **LEADER a contribué à renforcer l'attractivité touristique**. En deuxième position on trouve la reconnaissance et la valorisation des produits locaux et des savoir-faire (80%) et en troisième l'attractivité pour la population permanente (environ 75%). Concernant la création et/ou la pérennisation d'emplois et d'activités, une part non négligeable des membres des comités de programmation ont relevé la difficulté de se prononcer du fait du manque d'information.



La mise en œuvre du programme LEADER a contribué par ordre d'importance selon les membres du comité de programmation :

1 – Soutenir des opérations qui sans LEADER n’auraient pu voir le jour	92,7%
2 – Renforcer l’ambition et la qualité des projets	83,0%
3 – Favoriser la construction et la mise en œuvre d’un projet pour le territoire dans une démarche commune et partagée entre acteurs publics et privés	79,4%
4 – Identifier et accompagner des projets au-delà de la seule programmation LEADER	75,8%
5 – Favoriser la coopération avec d’autres acteurs et territoires ruraux	74,6%
6 – Mettre en œuvre des opérations innovantes – Expérimenter de nouveaux projets, explorer de nouvelles filières	72,2%
6 – Renforcer la cohérence du territoire	72,2%
7 – Concevoir et mettre en œuvre des opérations entre les acteurs de secteurs d’activités différents	69,8%

Ils posent donc très nettement l’utilité de LEADER, qui permet de réaliser des actions qui ne trouveraient pas de solutions de financement par ailleurs et/ou qui voient le jour grâce à l’appui apporté par les équipes des GAL aux porteurs de projet. Le renforcement de l’ambition et de la qualité des projets est confirmé par cette enquête, et l’on pense notamment au secteur touristique. Le troisième impact de LEADER, et nous l’avons également entendu des membres privés lors des réunions avec les GAL, est le partage des projets par divers acteurs locaux et son intégration dans une dimension territoriale.

Ce qui arrive en dernier est la capacité à concevoir des actions multisectorielles. Les membres des comités de programmation perçoivent moins l’utilité de LEADER dans la consolidation de la cohérence du territoire, simplement parfois parce qu’il leur paraît déjà cohérent et dans l’expérimentation et l’innovation.

Pour illustrer l’impact de LEADER en termes d’innovations, de création et consolidation d’emplois et d’activités, de développement de partenariat nous avons demandé aux GAL de citer les projets qui selon eux avaient eu dans ces différents domaines le plus d’impact. Ces tableaux sont présentés en annexe. Ils permettent ainsi de voir que :

- **L’innovation se décline de façon différente selon les territoires**, allant de la création du 1^{er} pays d’Art et d’histoire transfrontalier à l’aide à la parentalité dans les services en passant par la création d’éco-hameau, éco-festival, ou encore en aidant les habitants à créer des groupements d’achat pour favoriser les circuits de proximité.
- **Il y a des créations d’emplois directes et indirectes**, par exemple dans les gîtes et chambres d’hôte, à travers les boutiques paysannes, les actions de découverte et valorisation du patrimoine, les multiples ruraux
- **De nombreuses actions ont permis de mettre en réseau des acteurs et de développer des partenariats public-privé**, par exemple l’oenopole de Calvisson, place aux jeunes, les bistrots de pays etc...

En guise de conclusion, on peut dire que LEADER a conduit à l'émergence de nouveaux produits, services et activités. Si le tourisme est clairement le secteur le plus impacté, on observe que cette génération de LEADER a permis d'impulser des dynamiques nouvelles dans la valorisation des productions locales et la mise en place de services à la population permanente. C'est souvent dans ces deux thèmes que l'on trouve de l'innovation territoriale.

5 - Cofinancements, effet levier et articulation avec les autres politiques territoriales

LEADER s'inscrit dans une logique multi-partenariale de cofinancements, car en face d'1 € LEADER il y a toujours des contreparties. Dans ce chapitre nous avons tenté de repérer à la fois quel est l'effet levier de LEADER, mais aussi comment ce programme s'articule avec les autres politiques territoriales.

50

5.1 - L'effet levier

En recoupant les différentes données que nous avons pu obtenir²¹ il apparaît que **pour 1€ de FEADER apporté 3,16 € sont investis** au total sur le territoire (FEADER, cofinancements et autofinancement).

Ainsi, à travers LEADER on peut estimer en fin de programme que se sont entre **55 et 58 millions d'euros qui auront été investis²² sur les territoires ruraux de la région Languedoc Roussillon. L'effet levier de l'actuel programme est supérieur à l'effet levier du précédent programme LEADER+ qui était de 2,72.**

5.2 - Les cofinancements

Pour analyser les cofinancements nous avons demandé aux GAL de nous fournir les informations. Si pour certains l'information était facile à rassembler, pour d'autres et notamment quand les équipes ont connu un turn-over important, la tâche s'est avérée plus difficile. Néanmoins les tableaux financiers²³ fournis par les 12 GAL, nous permettent d'approcher la répartition des co-financements.

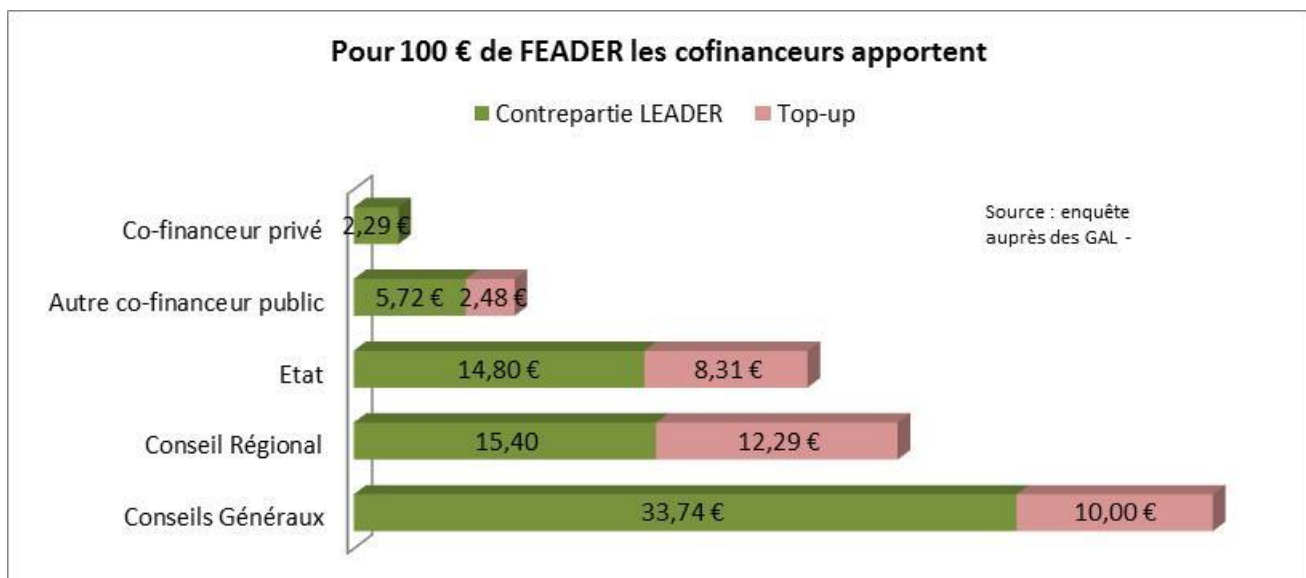
Pour compléter cette analyse, nous avons essayé d'intégrer les financements en top-up. Nous resterons prudents sur les chiffres car certains GAL n'ont rien mentionné dans les cases relatives au top-up. Nous ne pouvons savoir si c'est parce qu'il n'y a pas de financement ou si ce dernier n'est pas indiqué. Il en résulte que la part du top-up indiquée est à considérer comme un minimum.

Plus de 16 millions d'euros apportés par les cofinanceurs à ce jour et l'on peut estimer à 19 millions d'euros environ les co-financements totaux apportés en fin de programme.

²¹ Extraction OSIRIS et tableaux financiers demandés aux GAL

²² Cela comprend la part FEADER, les cofinancements et la part d'autofinancement

²³ Cette analyse n'est pas totalement exhaustive puisque nous ne sommes pas encore en fin de programme. Néanmoins, elle permet d'appréhender des ordres de grandeurs.

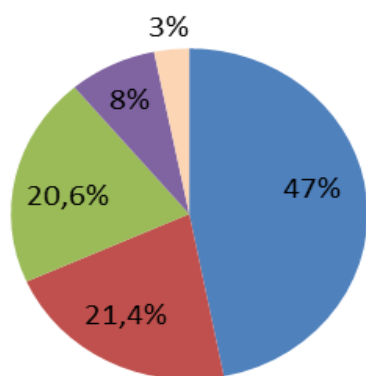
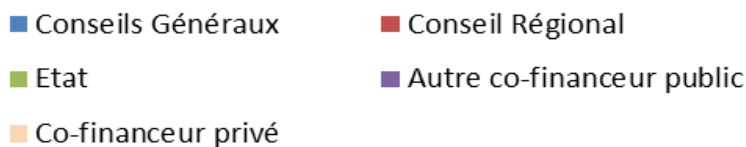


- **Les conseils généraux : 1^{ers} cofinanceurs**

"Le top-up est un financement additionnel n'appelant pas de contrepartie FEADER et octroyé par un financeur public". Les financements en top-up sont donc des co-financements supplémentaires.

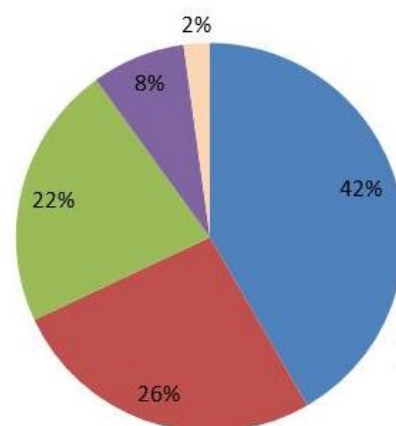
Les premiers cofinanceurs sont les conseils généraux, suivis de la Région puis de l'Etat.

Part et origine des co-financements (hors top-up)



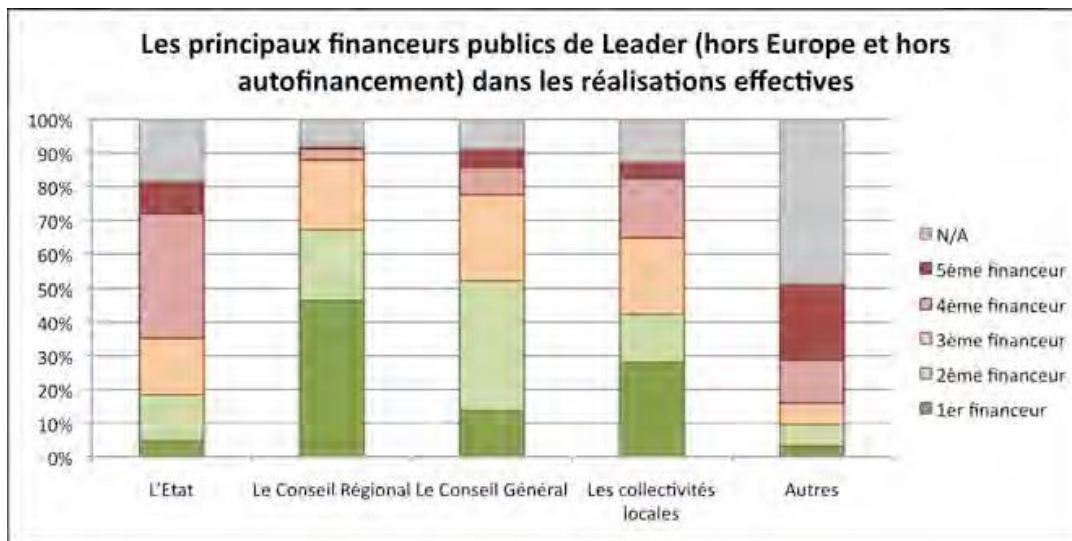
Source : enquête auprès des GAL -

Part et origine des co-financements (contreparties FEADER et TOP-UP)



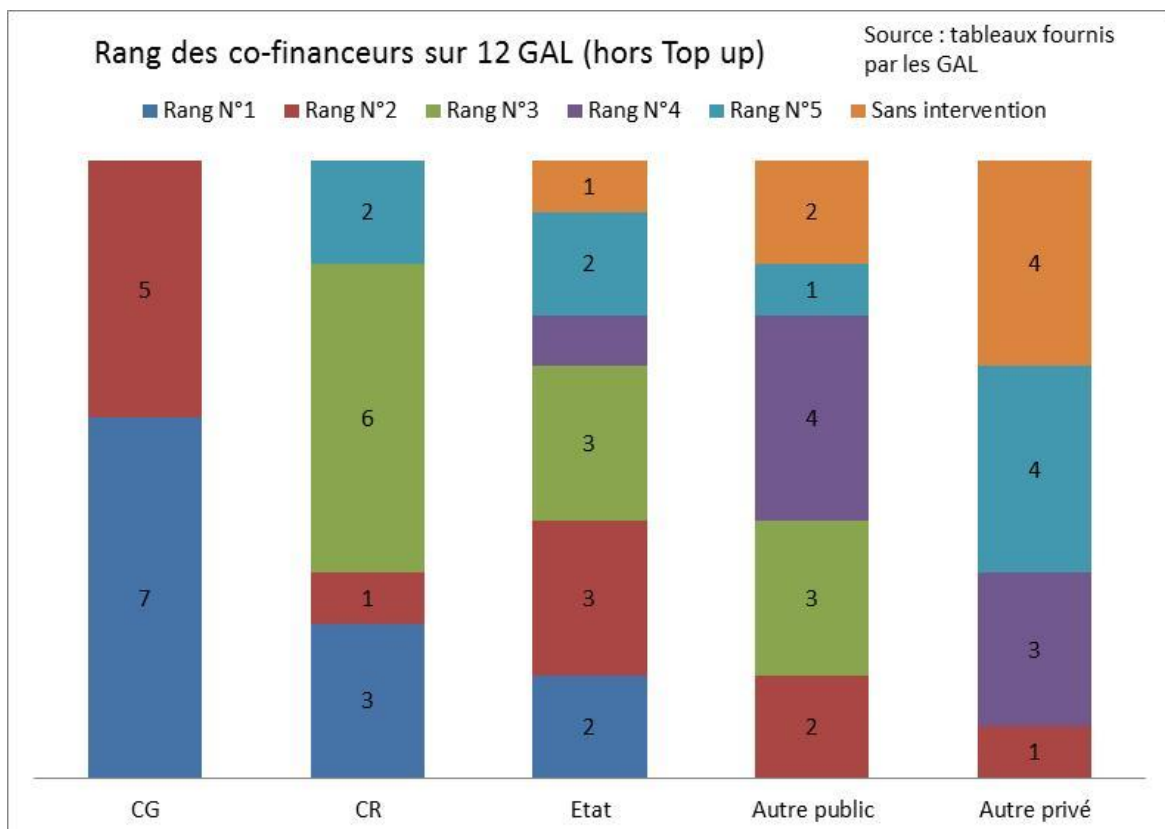
Source : enquête auprès des GAL -

Cette réalité est assez différente des tendances connues au niveau national. L'évaluation à mi-parcours montre en effet qu'à l'échelle de la France, ce sont les régions qui sont les premiers cofinanceurs de LEADER.



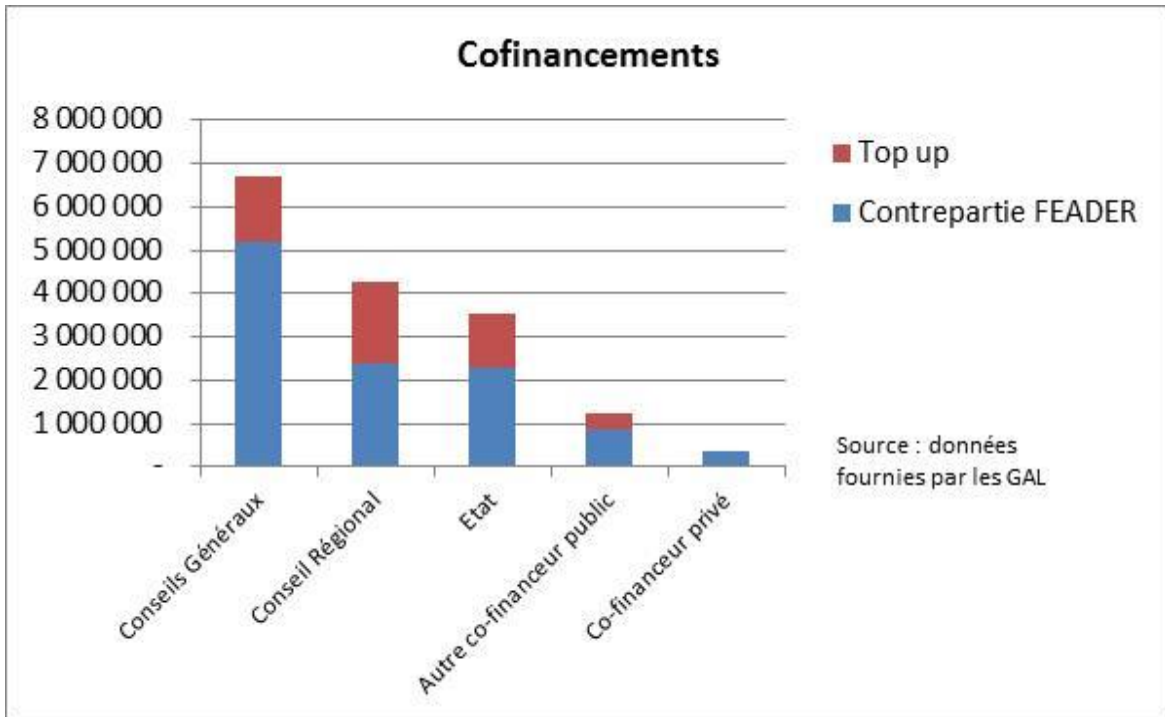
Source : EPICES d'après données enquête GAL – Analyse niveau national – Evaluation à mi-parcours.

En Languedoc-Roussillon, les départements arrivent 7 fois sur 12 en 1^{er} co-financeur, c'est notamment le cas pour les GAL de l'Hérault, du Gard et de la Lozère. La Région arrive trois fois en premier cofinanceur et l'Etat deux fois, pour des GAL dont la stratégie est axée sur les services à la population.



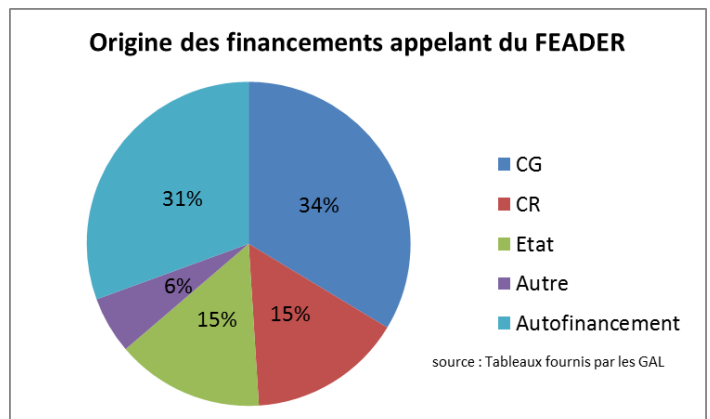
A noter cependant des disparités et l'implication très volontariste du conseil général de l'Hérault qui représente selon les données fournies plus de 37% de l'intervention financière des départements hors top up.

Concernant l'ordre des cofinanceurs l'intégration du top-up ne modifie pas le rang des cofinanceurs, mais cette part est assez élevée, notamment pour la région (44% de son apport en co-financement).



La pratique du top-up est très variable d'un GAL à l'autre. Par exemple les GAL Pyrénées Méditerranée, Haut Languedoc vignoble et Cévennes mobilisent des financements relativement importants en top-up, ce qui est nettement moins le cas pour les GAL Vidourle-Camargue ou Pays vigneron en pays cathare par exemple.

Pour compléter l'analyse et apporter un autre éclairage, nous précisons également que la part de l'autofinancement public appelant du FEADER est d'environ 5 millions d'euros²⁴. Elle représente en moyenne au niveau régional 31% des financements appelant du FEADER. Selon les GAL, cette part varie considérablement, de 15 à 62%.



²⁴ Source : tableaux fournis par les GAL.

5.3 - –Le soutien des principaux cofinanceurs

LEADER reste un dispositif relativement atypique pour les collectivités territoriales, même si plusieurs d'entre elles ont géré ou mis en œuvre directement des programmes LEADER dans les précédents programmes.

- **Un soutien technique affiché dans les conventions.**

L'ensemble des départements cosignataires des conventions LEADER affiche un soutien technique aux GAL.

Les référents LEADER au sein des conseils généraux sont dans trois types de services :

- Soit ils sont intégrés dans des services « Europe » ou « Politiques européennes », c'est le cas par exemple du Gard, de l'Aude, de la Lozère,
- Soit ils sont intégrés au sein des politiques territoriales comme dans les Pyrénées-Orientales et l'Hérault où le chargé de mission est au sein de la direction agriculture et développement rural.

Ce soutien a pu s'appliquer différemment selon les départements, en fonction de la stabilité des agents dans les postes, des missions réelles qui leur étaient confiées, de l'importance de LEADER dans les priorités départementales.

Suite aux entretiens que nous avons pu avoir avec les représentants des conseils généraux cet appui technique peut être évalué entre 1/3 et ½ ETP.

Au cours du programme cet interface au sein des conseils généraux a pu s'avérer très intéressante à la fois pour les GAL mais aussi pour les services référents de proximité, car il a apporté de la fluidité. En effet avoir un correspondant au sein des collectivités partenaires comme les conseils généraux pour mobiliser en interne des cofinancements, qui sont généralement fléchés dans le cadre d'une organisation sectorielle alors que par définition LEADER se veut transversal et s'inscrit dans le cadre d'une démarche ascendante, s'avère au final très utile. Pour les différents services, LEADER est encore mal connu, souvent considéré comme un programme relativement en marge.

Cette interface technique a pu jouer un rôle à la fois au sein de son institution pour mieux articuler projets ascendants et politiques départementales, mais aussi dans le cadre des comités techniques pour consolider les projets présentés ou les réorienter si nécessaire avec les services instructeurs de proximité. Enfin, dans l'Hérault par exemple, cette interface contribue à la fluidité des procédures, en réduisant notablement les délais pour les démarches administratives (ex. attestation du payeur en maximum deux jours).

La position des techniciens du Conseil Régional est différente car la Région est à la fois service instructeur d'une mesure où elle intervient en tant qu'autorité de gestion déléguée, et co-financeur potentiel pour l'ensemble des programmes. Les techniciens directement en

charge de l'axe LEADER sont au sein de la cellule Europe qui elle-même est incluse dans la Direction de la Ruralité, de l'Agriculture et de l'Economie Littorale (DRAEL). Ils sont au nombre de deux, une chargée des programmes européens et une gestionnaire, pour un total de moins d'1,5 ETP. Il s'agit principalement d'un travail de coordination technique plutôt qu'une présence sur le terrain. La présence au comité de programmation est rare et plutôt assurée par la DRAAF avec qui des relations étroites existent.

- **Soutien à l'animation et lignes de financements dédiés**

Un soutien à l'animation plus ou moins fort. Le conseil régional et les conseils généraux soutiennent de façon variable l'animation et le fonctionnement des GAL. Dans certains cas il est directement et explicitement mentionné dans les conventions des GAL, dans d'autres il est affecté à la structure support dans le cadre d'un soutien global.

- **La Lozère**, apporte à chaque GAL une aide forfaitaire de 5 000 € complétée de 3 000 € par nombre de communautés de communes lozérienne compris dans le périmètre du GAL. Cette aide est plafonnée à un montant annuel de 50 000 € par GAL.
- **Le Gard** participe au fonctionnement de chaque GAL en attribuant une subvention de fonctionnement de 40 000 € par an.
- **Les Pyrénées Orientales** ont globalisé l'aide de fonctionnement en attribuant aux pays 43 500 € par an, à charge pour les pays de répartir l'enveloppe sur ses volets et missions internes y compris LEADER.
- **L'Hérault** apporte une aide au fonctionnement de 200 000 € pour l'ensemble des GAL héraultais répartie selon la clef suivante : 45% pour le GAL Haut-Languedoc vignobles-Itinérance), 45% pour le GAL Cœur d'Hérault - Convivencia et 10% pour le GAL Cévennes, qui est rappelons-le à cheval sur 3 départements.
- **L'Aude** ne mentionne rien dans les conventions, mais soutient l'animation et la gestion de chacun des GAL à hauteur de 12 à 15 000 € / an et par GAL en moyenne.

Le conseil régional n'a pas fléchi directement une participation à l'animation des GAL. Il a inclus son soutien dans le fonctionnement des Pays jusqu'en 2010.

- **La question récurrente des lignes de financements dédiées pour les projets.**

La recherche des cofinancements publics constitue un exercice fondamental pour accéder au FEADER. A la différence de programmes précédents ou l'équilibre entre cofinancements et enveloppe LEADER était regardé sur l'ensemble du programme, dans cette génération de programme cet équilibre est à trouver dossier par dossier ce qui rend la tâche beaucoup plus complexe.

Dans la plupart des collectivités les cofinancements sont à trouver au cas par cas dans les règles financières de droit commun, chaque collectivité ayant institué un règlement correspondant à ses priorités.

Ainsi on note dans les conventions :

« Le Département du Gard apportera des co-financements aux actions présentées par le GAL quand celles-ci s'inscriront dans ses doctrines d'intervention »

«Concernant les investissements, le Département de la Lozère apportera des cofinancements aux actions présentées par le GAL quand celles-ci s'inscriront dans ses programmes d'intervention.»

« Le Département pourra apporter des cofinancements aux dossiers présentés par le GAL, lorsque ceux-ci s'inscrivent dans ses stratégies d'intervention tant au niveau de ses financements sectoriels qu'à celui de sa politique de développement territorial, en privilégiant plus particulièrement ceux qui s'inscrivent dans le cadre du projet départemental pour l'Aude et de la stratégie du programme pays cathare. Chaque dossier fera donc l'objet d'un examen en Commission permanente du Conseil Général. »

« Le Département des Pyrénées-Orientales apportera un soutien financier aux trois GAL. Le Département pourra apporter des co-financements aux dossiers présentés par le GAL lorsque ceux-ci s'inscrivent dans ses stratégies d'intervention.»

Seul le département de l'Hérault a affiché d'emblée une enveloppe financière dédiée aux programmes LEADER de son territoire, ce qui s'est avéré « confortable » pour les GAL. *« Le Département de l'Hérault apportera un soutien financier aux trois GAL agissant sur son territoire. L'enveloppe financière du Département sera décidée annuellement. »* A priori, elle est de 100 000 € par an.

Par ailleurs, le conseil général des Pyrénées-Orientales a mis en place en début de programme une enveloppe dédiée aux projets LEADER permettant ainsi d'avoir une certaine souplesse pour soutenir des projets qui n'entreraient pas de façon classique dans les règles départementales. Cette enveloppe « bloquée » ou « réservée » a été dotée de 100 000 € par an pendant deux ans, puis devant son faible niveau de consommation a été réduite à 30 000€.

Toutefois dans ces deux départements, les projets sont d'abord étudiés dans les lignes de financements classiques. Ce n'est que s'ils ne rentrent pas dans ces lignes que l'enveloppe dédiée est sollicitée.

Pour le conseil régional, le choix est également de privilégier les lignes existantes. Il a toutefois mis en place en 2011 une ligne financière dédiée aux projets LEADER pour les projets innovants qui ne trouveraient pas de solutions ailleurs et sous réserve des avis favorables des services concernés. Cette ligne est dotée de 200 000 € pour l'investissement et le fonctionnement. Elle est considérée comme un outil technique interne. Il ne s'agit pas d'afficher un « droit de tirage ».

La mise en place de lignes de cofinancements dédiés est souvent évoquée par les GAL comme pouvant représenter un atout important. Cela est également évoqué par les DDTM en tant que services instructeurs de proximité, qui pointent dans l’instruction des dossiers les limites actuelles dues au système de cofinancements : différence d’assiettes éligibles entre cofinanceurs, complexité et lenteur du montage des plans de financement, recherche des attestations de paiement des cofinanceurs etc. L’intérêt de définir à l’avance et de disposer d’une enveloppe dédiée au programme LEADER, gérée par un service ad hoc sécuriserait le travail des GAL, permettrait d’accélérer le processus, mais surtout faciliterait le financement des projets transversaux, atypiques.

Cette pratique et cet avis sont partagés de façon plus nuancée par certaines collectivités qui ne souhaitent pas « réserver » à priori des financements et ouvrir un « droit de tirage ». Dans le département de l’Hérault par contre, elle fonctionne bien et s’inscrit logiquement dans la politique de soutien au développement rural du conseil général.

Dans une période de restriction budgétaire, où les institutions ont tendance à organiser leur intervention dans le cadre de programmes fléchés et sectoriels, la question de l’existence et des règles d’accès à des lignes financières dédiées, nous paraît être une question importante dans LEADER qui par définition favorise la multisectorialité et l’innovation, l’expérimentation. L’observation du fonctionnement actuel apporte néanmoins des interrogations : Par exemple, doit-il y avoir un montant annuel constant ou doit-on tenir compte davantage des rythmes de programmation. On constate en effet, qu’il y a moins de programmation les premières années ? Comment communiquer sur ces enveloppes, pour qu’elles soient sollicitées et effectivement consommées d’une part, et d’autre part utilisées à bon escient, c’est-à-dire sans devenir un « fourre-tout » ? Comment gérer ces enveloppes ?

5.4 - Articulation de LEADER avec la politique régionale

Initialement LEADER était articulé avec la politique de contractualisation avec les pays, comme mentionné dans les conventions. *« La Région Languedoc-Roussillon pourra apporter des co-financements aux dossiers présentés par le GAL lorsque ceux-ci s’inscrivent dans les stratégies du Pacte Régional. Chaque dossier fera donc l’objet d’un examen par le Conseil régional ou sa Commission permanente.*

La Région sera attentive, sur toute la durée de la programmation, au respect de la stratégie du plan de développement du GAL. Par ailleurs, les dossiers présentés dans LEADER devront être proposés dans les avenants annuels des contrats des Pays constitutifs du GAL et devront donc être cohérents avec la stratégie des Pays telle que présentée et validée dans les contrats territoriaux. »²⁵

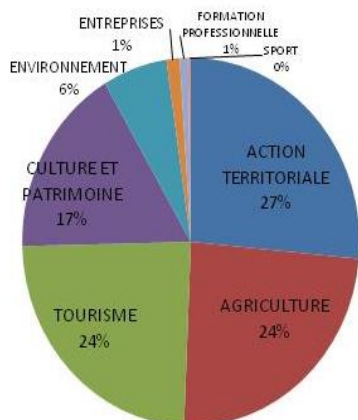
Mais les changements d’orientation vis-à-vis des pays en 2010 ont transformé la contractualisation en un travail de coordination.

²⁵ Extrait des conventions signées avec les GAL et l’ensemble des partenaires

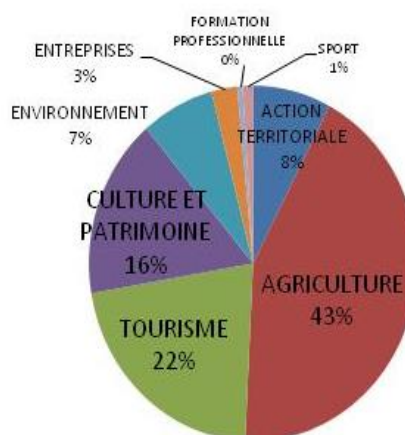
Ainsi, LEADER et les GAL sont devenus une entrée forte de la politique territoriale et rurale du conseil régional, et le conseil régional a privilégié la coordination.

Les dossiers LEADER sont financés par les différentes directions du conseil régional. Ils sont ainsi répartis sur la période étudiée²⁶.

Répartition des financements du conseil régional par direction (en montant)



Répartition des financements du conseil régional par direction (en nombre de dossiers)



- **Lien avec les PNR et Opérations Grands Sites**

La région Languedoc-Roussillon base actuellement sa politique territoriale et rurale en grande partie sur LEADER. Elle est par ailleurs engagée dans une politique de soutien aux Parcs Naturels Régionaux et aux Opérations Grands Sites. C'est d'ailleurs la région française qui affiche le plus grand nombre de d'Opérations Grand Site. Plusieurs d'entre elles sont situées dans les territoires bénéficiant de LEADER. Une vingtaine de dossiers financés par LEADER sont portés directement par les PNR et en très grande majorité par le PNR des Pyrénées catalanes. C'est le territoire où on constate la plus grande interaction. Une douzaine de dossiers sont directement portés par les syndicats mixtes de gestion des Opérations Grand Site. 6 dossiers concernent le Grand Site de la Camargue gardoise, 3 le Grand Site du Salagou, 2 le Grand Site du Canigou, 1 le Grand Site des Gorges du Tarn. Au-delà de la gestion directe de ces dossiers, plusieurs opérations engagées dans le cadre de LEADER s'articulent autour de cette dynamique. S'il n'y a pas d'approche particulière entre LEADER et ces deux autres volets de la politique régionale, il est clair que les financements sont plus facilement acquis dans ces cas car les PNR et les Opérations Grands Sites sont prioritaires pour la région.

En conclusion, LEADER a toujours un effet levier important sur les territoires ruraux de la région. Au-delà de l'aspect purement financier qui reste essentiel, il permet de croiser les stratégies des co-financeurs, même si cela peut encore être amélioré. Néanmoins au niveau technique, cela induit la gestion d'une certaine complexité.

²⁶ Source : tableau du conseil régional en date de janvier 2014

6 - Les moyens mis en œuvre, le fonctionnement, la gouvernance

LEADER à la réputation d'être un programme particulièrement complexe, mais qui se veut également un programme innovant, ascendant, proche des besoins et s'appuyant sur de nouveaux modes de gouvernance. Comment s'opère la mise en œuvre concrète de ce programme ? Quels sont les moyens utilisés, sont-ils pertinents, suffisants ? Quelle est la réalité de cette nouvelle gouvernance ?

59

6 - 1 – Les moyens humains pour l'animation et la gestion

La mise en œuvre des programmes LEADER nécessite à la fois une animation de proximité, essentielle dans le cadre d'une démarche ascendante, pour identifier et accompagner les projets ainsi que l'ensemble de la démarche, mais aussi des capacités de gestion et de suivi pour aider les porteurs de projets dans le montage des dossiers, la recherche des cofinancements etc..

- **Le rôle des équipes LEADER perçu comme un rôle majeur**

Au cours de cette mission d'évaluation, l'ensemble des acteurs et partenaires impliqués dans LEADER a soulevé le travail essentiel effectué par les équipes des GAL. Leur rôle de proximité, de pivot, leur engagement et leur disponibilité sont salués de façon unanime et apparaissent comme une des valeurs ajoutées essentielles de LEADER.

Ils ont un rôle central **d'assistance aux porteurs de projets** qu'ils soient publics ou privés. Pour les privés, qui n'ont pas l'habitude de monter des dossiers de demandes de financements, ils sont « indispensables » car ils connaissent les différents rouages administratifs. Au cours des entretiens il est rapidement apparu que leur rôle était aussi important pour des acteurs publics, notamment pour les petites communes qui n'ont pas d'ingénierie. Dans l'enquête menée auprès des membres des comités de programmation, nous avons relevé quelques phrases significatives sur les points forts de LEADER. En voici quelques-unes : *« réactivité et implication animateurs », « injection de matière grise, d'ingénierie pour l'accompagnement des projets », « utilité et efficacité de l'appui technico administratif de l'équipe du GAL », « le travail technique en amont des dossiers », « le financement d'un staff d'animateurs », « le contact sur place des animateurs », « un accompagnement de qualité avec une connaissance précise de tous les dispositifs », « l'autonomie d'instruction des animateurs, leur facilité à mobiliser les cofinanceurs par leur appui et leur intervention »...*

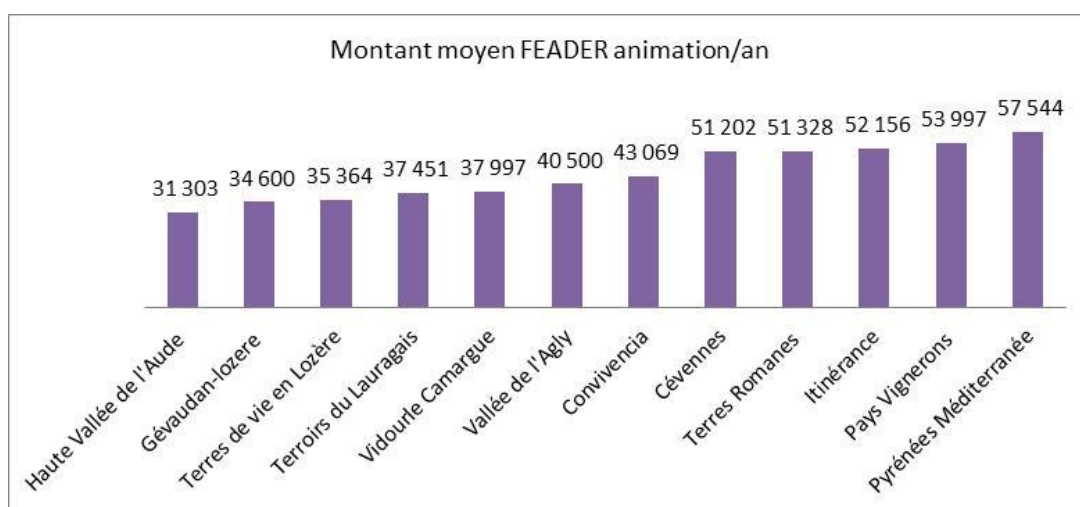
Ils ont également un rôle essentiel comme nous le verrons dans le repérage des projets, la démarche de sélection des projets, mais aussi parfois pour leur réorientation sans oublier l'animation globale de la démarche, le respect de la stratégie et des exigences

administratives. La DDTM de Lozère par exemple, souligne l'implication des équipes pour accompagner les porteurs de projet notamment associatifs quelle que soit la taille du dossier et l'intérêt de ce travail pour le maillage du territoire.

Dans les équipes, on distingue deux missions spécifiques et complémentaires : celle concernant l'animation et celle concernant la gestion. Ces missions qui pour de nombreux interlocuteurs constituent des postes et profils différents exigent rigueur et réactivité, et demandent également une bonne connaissance du contexte institutionnel et européen.

- **Comment ces moyens humains ont-ils été mis en œuvre sur les territoires et quelle part leur a été consacrée : quelques chiffres²⁷**

- Sur 5 ans, de 2009 à 2013, le montant du FEADER consacré à l'animation et à la gestion du programme par les GAL est de 2 632 500 € soit 19,5% du montant programmé. Elle varie de 16 à 34% selon les GAL, sachant que les 2/3 des GAL sont à moins de 20%.
- 220 000 € de FEADER en moyenne pour l'animation et la gestion par GAL sur 5 ans.
- 44 000 € de FEADER en moyenne pour l'animation et la gestion par GAL et par an.
- Le montant moyen du « FEADER animation » par projet au niveau régional se situe à environ 4 000 €.



Il y a d'importantes différences entre les GAL. De façon générale les « anciens » GAL, qui ont l'expérience, consacrent plus de moyens à l'animation et à la gestion (+ de 50 000 € de FEADER par an). C'est également le cas du GAL des Pays vigneron qui est sur un vaste territoire regroupant trois pays et qui de plus avait au départ, l'enveloppe FEADER la plus élevée. Les « nouveaux GAL » restent globalement plus prudents.

²⁷ Nous rappelons que ces chiffres sont tirés d'une extraction OSIRIS à la date du 12 septembre 2013 et basé sur les dossiers enregistrés dans OSIRIS avec Autorisation d'Engagement.

Au-delà de la part FEADER, nous avons regardé quel était le budget direct total consacré à l'animation et la gestion des programmes. Il est de 82 370 € / an en moyenne par GAL. Le montant le plus faible est de 39 593 € pour le GAL Haute-vallée de l'Aude, le montant le plus élevé est 118 331 € pour le GAL Pyrénées Méditerranée.

Côût total animation /an	minimum	maximum
Itinérance	87 469	99 714
Terres de vie en Lozère	54 950	73 695
Gévaudan-lozere	64 000	77 268
Terres Romanes	83 519	100 390
Pyrénées Méditerranée	83 021	118 331
Vidourle Camargue	56 702	72 281
Cévennes	82 500	117 363
Convivencia	74 500	90 182
Terroirs du Lauragais	78 750	80 300
Pays Vignerons	71 795	116 972
Vallée de l'Agly	66 229	88 116
Haute Vallée de l'Aude	39 593	85 110

Les entretiens, questionnaires et chiffres montrent les différences qui existent entre les GAL qui ont des réalités de fonctionnement très variables. Par exemple, certains GAL comme les GAL Itinérance, ou Pyrénées Méditerranée s'appuient également pour l'animation sur les chargés de mission du Pays qui n'apparaissent pas directement dans LEADER, ce qui n'est pas le cas du Pays Haute vallée de l'Aude, ou du GAL du Pays de la vallée de l'Agly, ces Pays disposant par ailleurs de peu de moyens d'animation. Les deux GAL pluri-pays qui ont créé des associations pour porter les GAL, s'appuient également sur les animateurs des Pays, même si cela n'a pas toujours été simple, notamment pour le GAL Cévennes. Le GAL des Pays vigneron a intégré lui des temps d'animation des chargés de mission des Pays dans le volet animation de LEADER.

- **Une disparité de situations**

La mise en œuvre des programmes LEADER nécessite à la fois une animation de proximité, essentielle dans le cadre d'une démarche ascendante, pour identifier et accompagner les projets ainsi que l'ensemble de la démarche, et aussi des capacités de gestion et de suivi pour aider les porteurs de projets dans leur démarche.

L'obligation conventionnelle mentionnait 1,5 ETP²⁸ minimum pour l'animation et la gestion du programme.

Le rapport d'évaluation national à mi-parcours fait état d'une moyenne nationale de 2,4 ETP.

²⁸ Equivalent Temps Plein

Selon les données du rapport d'évaluation du programme antérieur LEADER + en Languedoc-Roussillon, les moyens humains consacrés au programme variaient entre 1,25 et 3 ETP

Pour le programme 2007-2013 si on excepte les périodes de « vide » dues à des changements de personnes sur les postes, le nombre d'ETP par GAL se situe entre 1,5 et 2, 3 ETP.

Concrètement, nous avons pu observer une grande disparité de situations que nous avons résumée dans trois grandes typologies. Bien entendu certains GAL peuvent être à cheval entre deux catégories pour certaines caractéristiques :

GAL avec des moyens de gestion et d'animation importants	GAL avec des moyens d'animation et de gestion modérés	GAL avec des moyens d'animation et de gestion faibles ou en difficultés
2 ETP et +	1,5 à 2 ETP	1,5 ETP et ponctuellement en dessous
CDI privilégié	CDD ou CDI/CDD	CDD majoritaire
Turn over très faible ou inexistant	Turn over variable	Turn over important
Des relais actifs et construits	Des relais partiellement mobilisés	Peu de relais
Exemple : Itinérance	Exemple : Vidourle	Exemple : Haute Vallée de l'Aude / Agly

Concernant les moyens humains on peut observer :

➤ **Un turn-over et une précarité assez importante**

Dans quasiment tous les GAL il y a eu des changements de personnel. Dans certains GAL, le turn-over des équipes a été très important. La situation s'est avérée particulièrement complexe lorsque ce turn-over a touché l'ensemble des postes, comme dans le GAL Vallée de l'Agly où 3 animateurs se sont succédés, 3 directrices de structures, 2 gestionnaires, entrecoupés de périodes avec un poste non pourvu. On peut également citer le GAL Cœur d'Hérault - Convivencia où 2 animateurs se sont succédés ainsi que 4 gestionnaires, ou encore le GAL Cévennes où il y a eu 3 animateurs successifs.

On observe de façon générale (sauf pour le GAL Cévennes) que dans les GAL les plus soumis au turn-over, les postes proposés sont dans le cadre de contrats à durée déterminée, des CDD d'assez courte durée. Certains animateurs ou gestionnaires ont des contrats à durée renouvelable chaque année, ce qui fragilise leur implication dans la durée. Dès qu'ils trouvent un poste plus stable ils partent.

Quelques GAL ont néanmoins fait le choix du CDI (ex. GAL Pyrénées Méditerranée, GAL Cévennes) et le GAL Haut-Languedoc et vignoble a comme gestionnaires des agents de la fonction publique territoriale.

➤ **Pour les GAL pluri-pays des modes d'organisation différents :**

Les GAL Cévennes et Terres de vie en Lozère ont choisi de créer une association ad hoc pour gérer et animer le programme. C'est l'association autonome qui recrute le personnel et les 2 ETP sont spécifiquement recrutés pour le programme LEADER. Ce choix au vu du nombre de dossiers programmés et des entretiens auprès des GAL, partenaires et membres des comités de programmation semble avoir plutôt bien fonctionné, même si dans la pratique il a fallu que les associations trouvent la bonne articulation avec les pays.

Le GAL Pays vigneron en pays cathare qui regroupe trois pays, a choisi un autre mode d'organisation en désignant un des 3 Pays comme structure porteuse du GAL. Avec 2,3 ETP, ce GAL fait partie de ceux qui ont consacré les moyens d'animation et de gestion les plus importants, mais ce volume d'ETP est réparti sur 6 personnes (1 personne correspondant à 1 ETP à la coordination LEADER – 1 personne correspondant à 0,5 ETP à la gestion – 1 personne dans chaque pays en relais d'animation pour 0,25 ETP chacune – et 0,10 ETP pour la directrice de la structure porteuse du GAL). Sur un territoire vaste et complexe ce mode d'organisation avait certainement pour but de respecter et de s'appuyer sur chaque entité. A l'issue du programme, il apparaît qu'il n'a pas permis d'emblée de partager une stratégie commune, qui semble se dessiner plutôt en fin de programme.

- **L'évolution de certains gestionnaires vers des postes d'animateurs.** C'est le cas par exemple des GAL Cévennes et Cœur d'Hérault-Convivencia.
- **Des niveaux de formation élevés et des profils plus ou moins expérimentés.** La quasi majorité des animateurs LEADER sont recrutés à BAC + 5 avec des formations essentiellement en aménagement du territoire, développement local, économie des territoires etc. Pour certains c'est une première expérience professionnelle, d'autres ont déjà mis en œuvre des projets de territoire. Par contre, ils sont peu nombreux à avoir une expérience en matière de programmes européens. Pour les gestionnaires, on trouve plus fréquemment des profils « secrétariat », « assistant ». Certains ont des missions à la fois de gestionnaire, mais également relatives à l'évaluation ou à la coopération. Notons l'intérêt pour le GAL Pyrénées Méditerranée d'avoir une mise à disposition de 0,5 ETP de la personne en charge des SIG et de l'évaluation au sein du Pays, ce qui garantit un important travail de suivi.
- **Le réseau des animateurs n'a pas vraiment fonctionné sauf via le réseau rural**
En dehors du réseau rural, sans doute à cause du turn over important, il y a eu relativement peu de liens entre les équipes GAL à l'échelle régionale et d'échanges sur les savoir-faire. Des échanges ponctuels existent, mais cette génération de LEADER n'a pas permis à un véritable réseau d'émerger, ce qui a pu être un regret pour certains.

➤ **La difficulté à mobiliser les relais.**

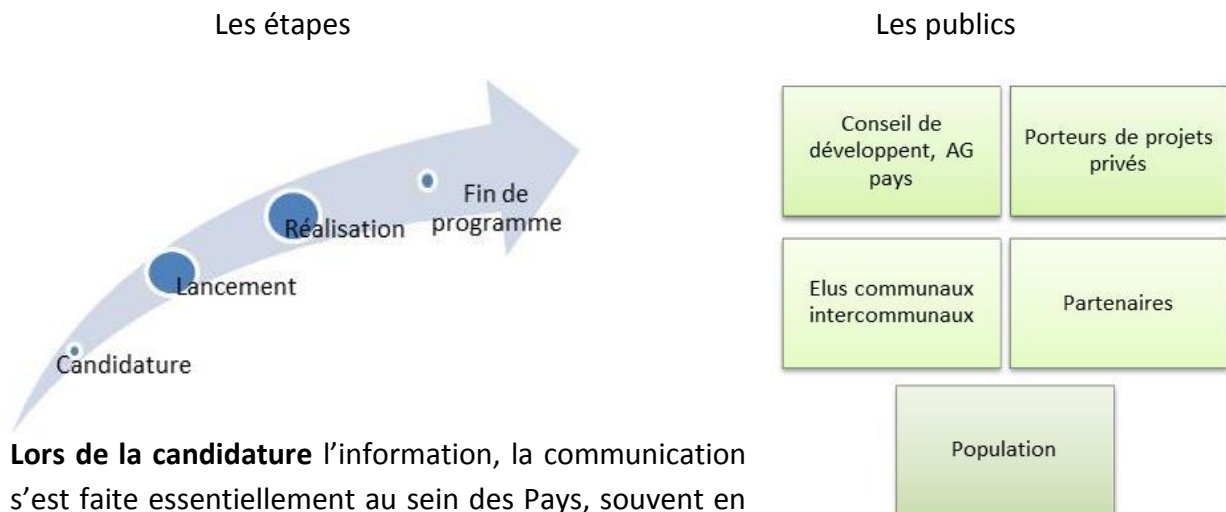
Au-delà des Pays eux-mêmes, une des difficultés consiste à mobiliser d'autres relais sur le territoire. Les chambres consulaires sont en général impliquées dans les comités de programmation et certains comités techniques, mais trop souvent de façon très sectorielle quant à la réalité du programme. Plusieurs GAL citent leur implication essentiellement sur les mesures liées aux micro-entreprises pour les chambres des métiers et de commerce. Les chambres d'agriculture sont souvent plus mobilisées sur les mesures FEADER accessibles en direct. A noter l'initiative du GAL Haute vallée de l'Aude qui avait un temps contractualisé l'animation du programme avec la chambre d'agriculture de l'Aude, mais qui a abandonné cette solution en cours de programme.

6.2 - L'information, la communication

- **Tous les GAL ont réalisé un travail d'information et de communication sur le programme LEADER**

Même si aucun GAL n'affiche clairement un plan de communication préétabli pour la durée du programme, ce dernier a été construit chemin faisant en fonction du repérage des besoins et des opportunités qui ont pu se présenter.

Nous distinguons tout d'abord quatre étapes au cours desquelles les GAL ont communiqué, ainsi que les différents publics visés.



Lors de la candidature l'information, la communication s'est faite essentiellement au sein des Pays, souvent en associant des partenaires. Rappelons l'initiative du GAL Pyrénées Méditerranée qui a lancé un appel à projet sur son territoire pour travailler sur la candidature LEADER.

C'est dans les phases de lancement et au cours de la vie de LEADER que les moyens utilisés ont été les plus nombreux. Le public visé étant principalement les porteurs de projets potentiels, mais également les membres des bureaux et AG des Pays. Les supports de

communication des pays ont été largement utilisés et notamment les sites internet. Ainsi, on peut citer :

- Des pages spécifiques, sites internet, blog, newsletters. L'intérêt de ce type d'outil étant la possibilité de mise à jour régulière, même si parfois cela peut être chronophage (ex. Le GAL Cévennes avait créé un blog qui a été abandonné faute de temps disponible). Par contre le GAL Pyrénées Méditerranée publie « La lettre de l'Europe », newsletter trimestrielle qui fait état des projets soutenus.
- Des réunions publiques ont été organisées en début de programme
- Des réunions ciblées auprès d'élus (ex. intercommunalités) ou partenaires
- Certains ont fait des permanences dans des mairies au lancement du programme comme le GAL Vidourle Camargue, mais a eu peu de retour par ce biais.
- Des plaquettes de présentation à l'attention des porteurs de projet avec des versions papier et informatique, mais aussi à l'attention des relais d'information. Quasiment tous les GAL ont utilisé ce type d'outils. Le GAL Cœur d'Hérault-Convivencia a édité une plaquette « simplifiée » en direction des mairies.
- Des guides du porteur de projet pour détailler les procédures.

Des actions plus originales ou plus spécifiques

- La réalisation d'un film par l'un des pays du GAL Cévennes. Ce vecteur de communication a été jugé intéressant car facilement accessible, néanmoins il doit être également associé à un plan de diffusion pour être efficace.
- L'organisation d'ateliers d'appui personnalisé par le GAL Terres romanes qui consiste à recevoir et accompagner des porteurs de projets
- Participation lors de forum de la création d'entreprise
- Campagne d'affichage par le GAL Vidourle-Camargue

L'utilisation des médias existants. L'intérêt est de toucher l'ensemble des publics.

- Conférences de presse, articles dans la presse locale, souvent suite à la tenue des comités de programmation, mais également pour présenter des projets.
- Articles dans les journaux des collectivités locales, des Pays
- Radio locale.

Sur les formes de communication, les GAL se sont souvent heurtés à la difficulté de vulgariser le programme LEADER. A ce titre deux initiatives nous ont paru intéressantes, la publication par le GAL Cévennes et Vidourle Camargue suite à une évaluation à mi-parcours, d'un bulletin d'information présentant de façon très concrète des projets et témoignages de projets soutenus dans le cadre de LEADER.

A côté de tout cela, les équipes citent le travail important de communication interne au cours des Comités de programmation, des AG de Pays, ou dans les bilans d'activité.

Malgré ce travail, lors de l'enquête effectuée auprès des membres du comité de programmation, il manque un retour concret sur les projets, les réalisations. La communication sur LEADER de l'avis du plus grand nombre et des animateurs eux-mêmes reste encore assez « technocratique ». Certains membres des comités de programmation souhaiteraient ainsi que soient organisées des visites de terrain, et que celles-ci touchent un public plus large que les seuls membres des comités de programmation.

Il est par contre intéressant de noter que les membres des comités de programmation se sentent « ambassadeurs » de LEADER.

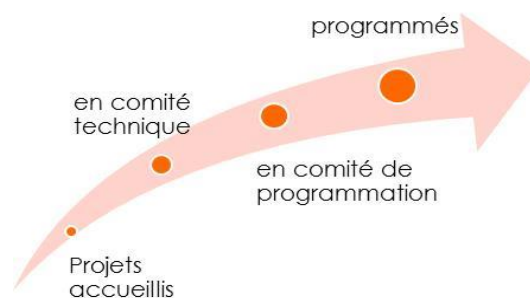
6.3. Sélectivité - accueil, orientation et suivi des porteurs de projet

- **Le rôle des équipes LEADER**

LEADER ne se résume pas au nombre de projets programmés. C'est une démarche qui permet grâce

à sa grande proximité avec les acteurs du territoire à la fois d'identifier et de faire émerger les besoins, mais également de repérer les dynamiques et les acteurs à l'œuvre sur les territoires. Ainsi si l'on compare le nombre de porteurs de projets accueillis et le nombre de projets programmés, on constate qu'il y a de 1,5 à 6 fois plus de porteurs de projets

accueillis selon les GAL que de projets programmés. En d'autres termes pour 100 projets programmés selon les GAL, de 150 porteurs de projets minimum à 600 maximum ont été accueillis par les équipes techniques. Les territoires apparaissent ainsi riches de dynamisme et d'acteurs ayant l'envie de « faire ».



Pour l'évaluation des prochains programmes, il paraît essentiel de recueillir cette donnée. Dans le cadre de cette évaluation, nous avons demandé aux GAL de nous dire :

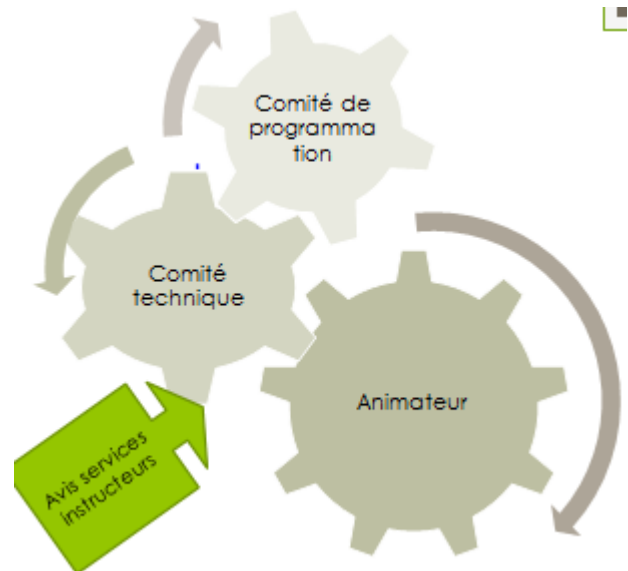
- Combien de porteurs de projets ont été accueillis ?
- Combien de projets ont été réorientés ?
- Combien de projets ont été abandonnés ?
- Combien ont été présentés en comité technique ?
- Combien ont été présentés en comité de programmation et programmés ?

Seuls deux GAL nous ont dit tenir à jour une base de données (simple fichier Excel) qui permet un comptage très précis. La plupart ont dû reconstituer la donnée. Vu le turn-over qu'il y a eu nous n'avons pu que recueillir de façon partielle cette donnée (pas toujours sur l'ensemble de la période). D'autre part, ne sont pas comptabilisés les accueils et orientations effectués par les chargés de mission des Pays qui jouent souvent également un rôle important. Il apparaît que de nombreux projets s'ils ne sont pas programmés sont réorientés

(8 à 70% selon le volume de projets accueillis). Cela montre à la fois le potentiel de projets existants, mais aussi le travail essentiel de l'équipe d'animation de proximité et du réseau. Il y a de réelles marges de progrès en matière d'optimisation du repérage, du suivi et de l'orientation. Les réorientations peuvent concerner le financement avec par exemple un accès direct au FEADER, mais aussi le contenu du projet en le tirant vers un « plus » qualité.

Lors des entretiens nous avons pu entendre « *Il ne faut pas se priver de l'initiative locale* ».

Concernant la sélectivité des projets, les équipes jouent un rôle primordial. D'autre part, la tenue de comités techniques avec l'ensemble des partenaires, les phases d'instruction avec les exigences administratives et financières, les comités de programmation et leur mode de gouvernance (place du privé au côté des élus) laissent peu de place à une utilisation non appropriée et à un gaspillage des crédits européens, même si l'objectivation des critères de jugement des projets restent de façon générale à améliorer comme par exemple l'utilisation de grilles de sélection des projets avec quelques critères clairement exprimés. Peu de GAL utilisent ce type de grilles.



- **Le rôle des comités techniques**

La plupart des GAL ont mis en place des comités techniques avant les comités de programmation, dont le rôle est notamment de vérifier la pertinence et l'éligibilité des dossiers.

Peu de dossiers arrivent en comité de programmation avec un avis technique négatif. Si l'avis technique est positif les dossiers sont souvent programmés. 98% des dossiers présentés en comité de programmation sont programmés.

L'organisation et la composition des comités techniques sont extrêmement variables d'un GAL à l'autre.

- Des comités techniques prévus dès le départ dans les statuts (ex. GAL Terres de vie en Lozère, Terres Romanes en pays catalan) ou dans le règlement intérieur (ex. GAL du Gévaudan)
- Des comités techniques avec un nombre important de personnes mobilisant techniciens et élus (ex. GAL Terres de vie en Lozère qui réunit 25 personnes)
- Des comités techniques ayant un caractère institutionnel

- Des comités techniques plus informels, dont la composition peut évoluer en fonction des dossiers (ex. GAL Cévennes)
- Des comités techniques mobilisant un groupe resserré d'acteurs et notamment des porteurs de projets (ex. GAL Vidourle Camargue)

Les GAL qui n'ont pas instauré systématiquement des comités techniques sont souvent des GAL qui ont connu des difficultés au démarrage. (Ex. GAL vallée de l'Agly, GAL haute vallée de l'Aude)

Pour les services instructeurs de proximité qui sont présents à quasiment tous les comités techniques, ainsi que pour les principaux cofinanceurs, ces instances jouent un rôle très important. « *Les comités techniques sont précieux. Cela permet de dialoguer avec les cofinanceurs. Etre plusieurs sur un dossier permet de mieux le comprendre.* » dit la DDTM de l'Aude. En discutant concrètement d'un projet ces derniers permettent à chacun de mieux visualiser le contenu du projet, la perception évolue d'un simple dossier à une réalisation future. Cela permet également de mieux préparer le dossier, pour éviter des rejets ultérieurs, mais aussi parfois de réorienter si nécessaire le projet en trouvant d'autres solutions de financement ou d'accompagnement. Enfin, cela apporte selon la DDTM de l'Hérault « *une garantie de la qualité du projet* » grâce aux divers avis techniques.

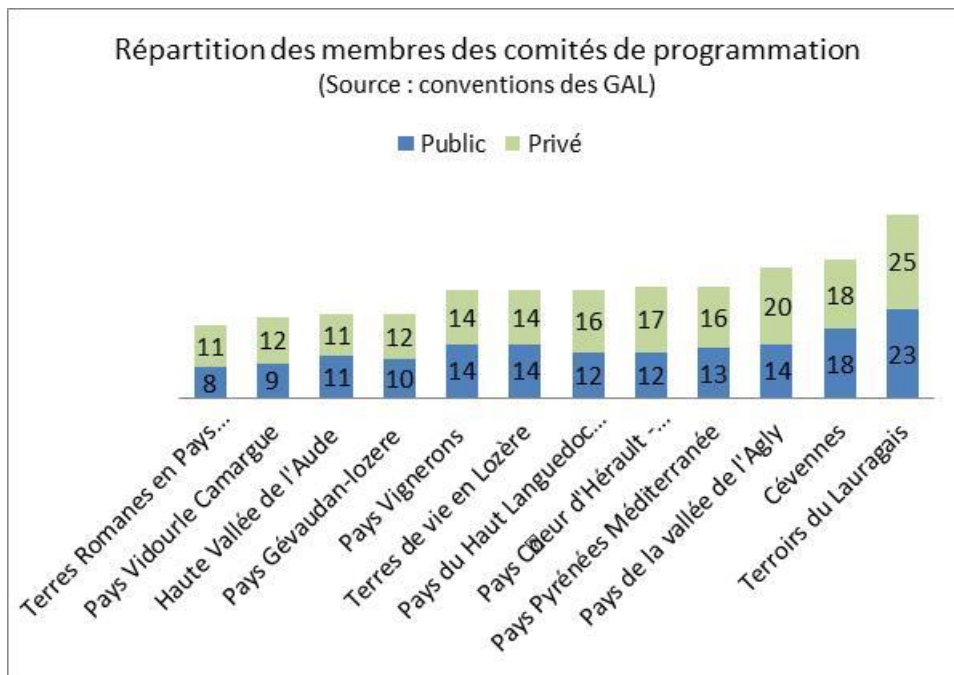
Dans certains cas l'aspect collégial des décisions prises en comité technique aide les animateurs et gestionnaires vis-à-vis de porteurs de projets. Cela leur apporte un plus de légitimité. Le GAL Vidourle-Camargue souligne que sa mise en place a permis de fluidifier la programmation.

6.4 – L'apprentissage et les apports d'un nouveau mode de gouvernance : le rôle des comités de programmation

Les comités de programmation constituent une particularité de LEADER, en associant dans la définition et le respect d'une stratégie la programmation de crédits des acteurs publics et des acteurs privés. Pour certains territoires, les « nouveaux GAL » il s'agit d'un nouveau mode de gouvernance. Même si certaines habitudes de travail existent à l'échelle des Pays à travers l'existence de conseils de développement. Les membres privés des comités de programmation ne sont jamais associés aussi loin dans le processus de décision et de gestion.

- **La constitution des comités de programmation**

Les écarts dans le nombre de membres composant les comités de programmation sont très importants, de 19 membres pour le GAL terres romanes en pays catalan à 48 membres pour le GAL terroirs Lauragais. La moyenne se situe autour de 28 membres.



8 GAL sur 12 affichent un plus grand nombre de membres dans le collège privé que dans le collège public, pourtant lorsqu'on croise cette réalité avec la répartition des types de maître d'ouvrage dans les dossiers programmés, on ne constate aucune corrélation. Ce ne sont pas les GAL qui affichent plus d'acteurs privés que publics qui sont automatiquement ceux dans lesquels il y a le plus de débats.

La composition des comités de programmation est le fruit de l'histoire de chaque GAL. Certains sont plutôt institutionnels comme par exemple le GAL du Gévaudan, alors que d'autres comme le GAL vallée de l'Agly intègre des acteurs individuels (ex. une assistante maternelle, un agriculteur...). Certains sont fortement imbriqués avec le Pays comme le GAL cœur d'Hérault-Convivencia dans lequel tous les membres du collège élus sont par ailleurs délégués au SYDEL cœur d'Hérault. D'autres et notamment les comités de programmation des GAL pluri-pays tentent de respecter un équilibre entre les pays qui composent leur territoire.

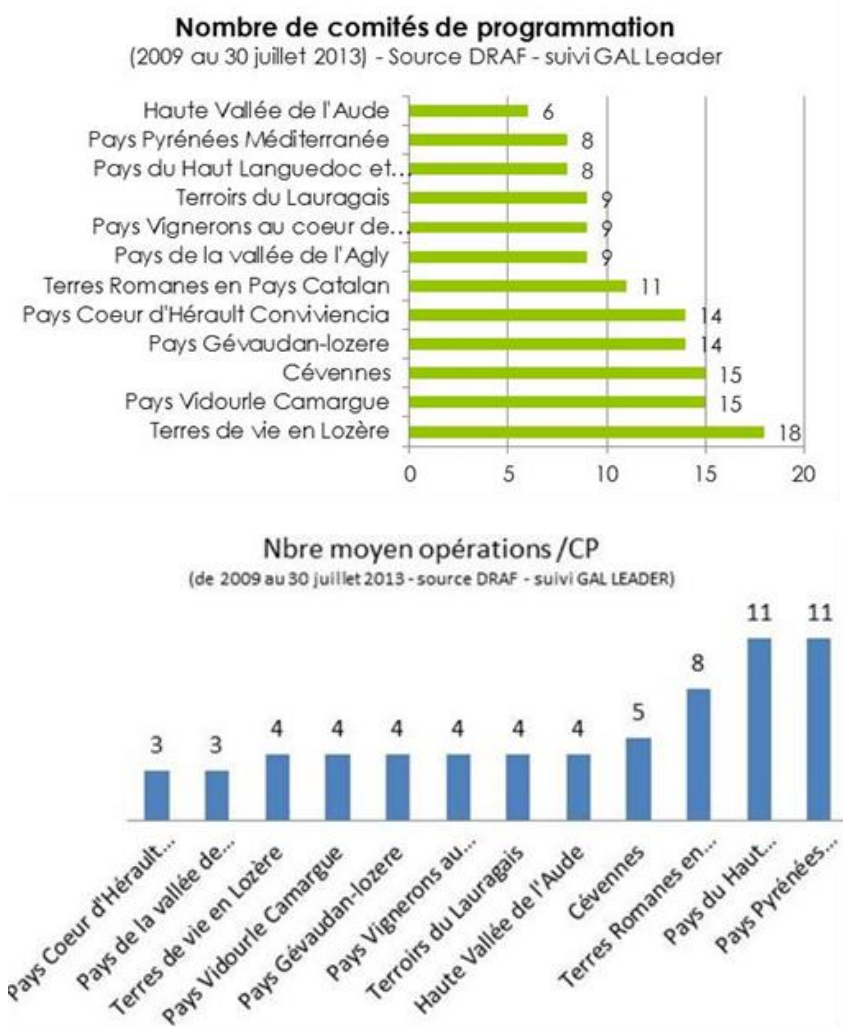
En termes de composition, les GAL Vidourle-Camargue et Terres romanes en pays catalan ont créé des collèges afin de mieux organiser la représentativité.

Il est à noter que les chambres consulaires qui font partie systématiquement des comités de programmation sont intégrées parfois comme membres publics et parfois dans le collège des membres privés selon le statut du représentant (salarié ou élu), ce qui pose selon nous des questions de définition.

On observe une certaine stabilité des membres dans les comités de programmation, le renouvellement des postes étant ponctuel. Cela peut parfois poser des questions là encore lorsque certains membres sont peu présents voire systématiquement absents.

- **Quelques chiffres**

Le nombre de réunions des comités de programmation, et le nombre de dossiers programmés par réunion varient fortement d'un GAL à l'autre, comme l'indiquent les graphiques ci-dessous.



Le rythme des comités de programmation est variable d'un GAL à l'autre et n'est pas en corrélation avec le nombre total de projets programmés. Certains GAL ont fait le choix de réunir de façon régulière et soutenue leur comité de programmation, comme les GAL Terres de vie en Lozère, Vidourle-Camargue, Cévennes. Dans ces GAL, les comités de programmation sont conçus comme des espaces importants d'échanges, de débats, dans lesquels les porteurs de projets comme en Cévennes viennent présenter leur projet. D'ailleurs les GAL terres de vie en Lozère et Cévennes sont les deux seuls GAL à avoir instauré le vote à bulletin secret alors que tous les autres appliquent un vote à main levée.

Une grille de sélection des projets est utilisée et cela « *a permis de libérer la parole* » selon le président du GAL Cévennes.

D'autres GAL, comme les GAL Pyrénées Méditerranée et Haut Languedoc Vignoble-Itinérance qui sont des « anciens GAL » et programment de nombreux dossiers, réunissent moins souvent leur comité de programmation, ce qui implique des ordres du jour très chargés et une priorité à la programmation des dossiers.

Le comité de programmation du GAL Haute vallée de l'Aude se réunit peu, mais ce GAL comme nous l'avons déjà évoqué a peu de dossiers à programmer.

A titre de comparaison, dans le programme LEADER+ en Languedoc Roussillon, le nombre moyen de dossiers programmés par comité de programmation était de 4,4 à 16 dossiers.

Du fait des différents filtres amont, du rôle des comités techniques, parfois de réunions préalables d'élus, les comités de programmation peuvent apparaître comme une chambre d'enregistrement. Tout le monde est conscient de la nécessité d'avoir au préalable travaillé les dossiers, vérifié leur éligibilité. Plusieurs membres de comités de programmation ont souligné l'intérêt d'utiliser l'avis d'opportunité en comité de programmation, car cela contribue à favoriser le débat sur les orientations et la réalité de la stratégie. Par contre, les consultations écrites sont parfois utilisées et peuvent illustrer la difficulté à réunir le quorum lorsqu'il s'agit seulement de décider de la programmation d'un dossier.

Pour approfondir la question du fonctionnement des comités de programmation, nous avons interrogé lors de l'enquête les membres des comités de programmation, à la fois sur ce qui était à conserver dans le fonctionnement actuel, mais également ce qui pouvait être amélioré. Voici les réponses :

Ce qui est à conserver, ce qui est intéressant :

- L'envoi des dossiers en amont avant la tenue des comités de programmation
- L'appui des techniciens et la présentation des projets. A noter l'intérêt porté à une présentation des projets par les porteurs de projet eux-mêmes dans les GAL où cela se pratique.
- Le partage d'expériences et la connaissance des projets
- Le mixage de membres publics et de membres privés.
- Le rythme régulier de programmation
- La possibilité d'utiliser l'avis d'opportunité.

Ce qui est à améliorer :

- De façon très significative l'information et la communication. Cela renvoie à une présentation plus concrète et illustrée des projets, mais aussi à la nécessité d'informer les acteurs publics (autres élus non membres des CP) ou privés

(associations, agriculteurs, porteurs de projets potentiels...) de l'existence et de la réalité de ce type de programme.

- L'évaluation, et la nécessité d'avoir des retours sur la réalisation des projets et sur l'impact du programme. Organisation par exemple de visites une fois/an.
- Plus de débat au cours des comités de programmation, avec par exemple un travail préalable en commission. Pour certains des ordres du jour moins chargés, mais qui laissent davantage place aux échanges.
- Le vote à bulletin secret a également été évoqué.

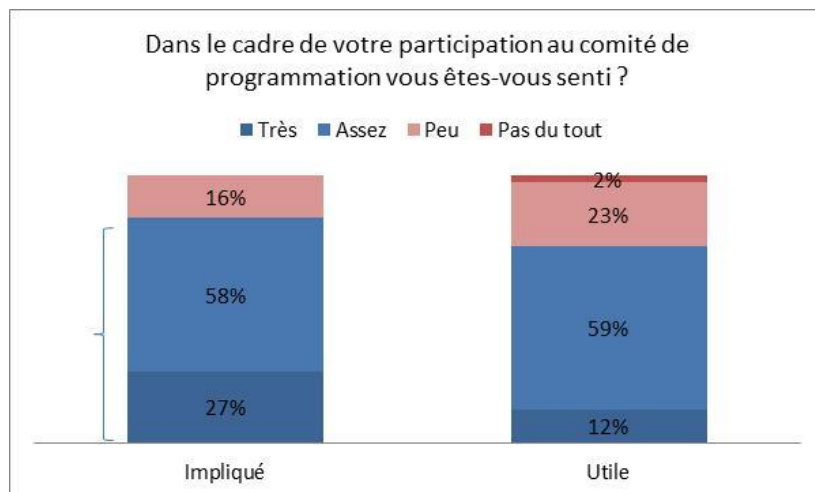
Malgré les limites que nous venons d'évoquer sur la place prise dans les comités de programmation par les questions de maquette financière, l'enquête auprès des membres des comités de programmation nous éclaire sur l'intérêt des comités de programmation.

Soulignons tout d'abord le taux de retour correct, puisque nous avons pu analyser 86 questionnaires. Un quart des membres titulaires ont répondu. Nous n'avons eu aucun retour de seulement deux GAL, le GAL Haute vallée de l'Aude et le GAL Terroirs Lauragais.

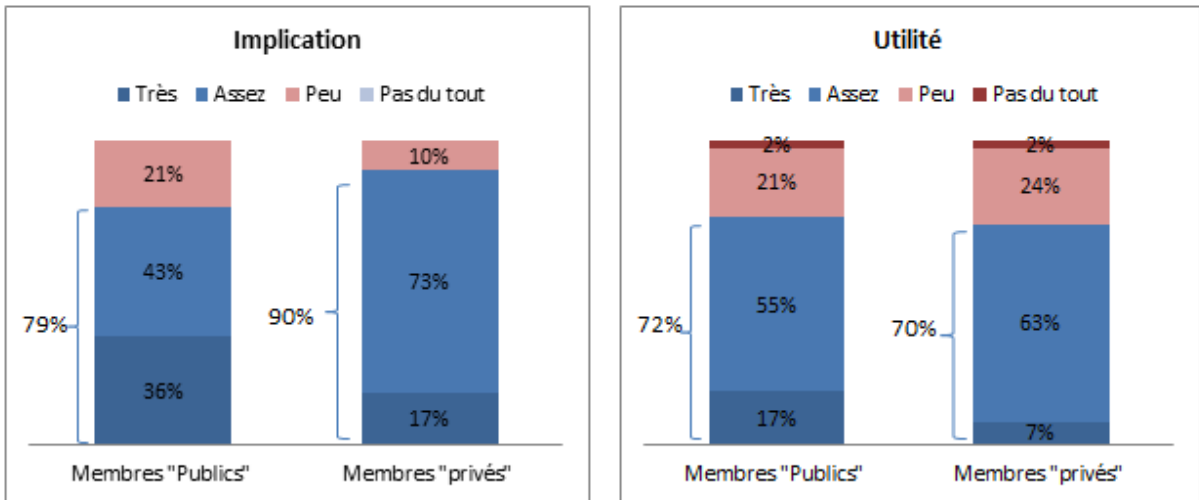
La répartition entre membres des collèges publics et privés s'équilibre.

Un sentiment d'implication et d'utilité dans le comité de programmation

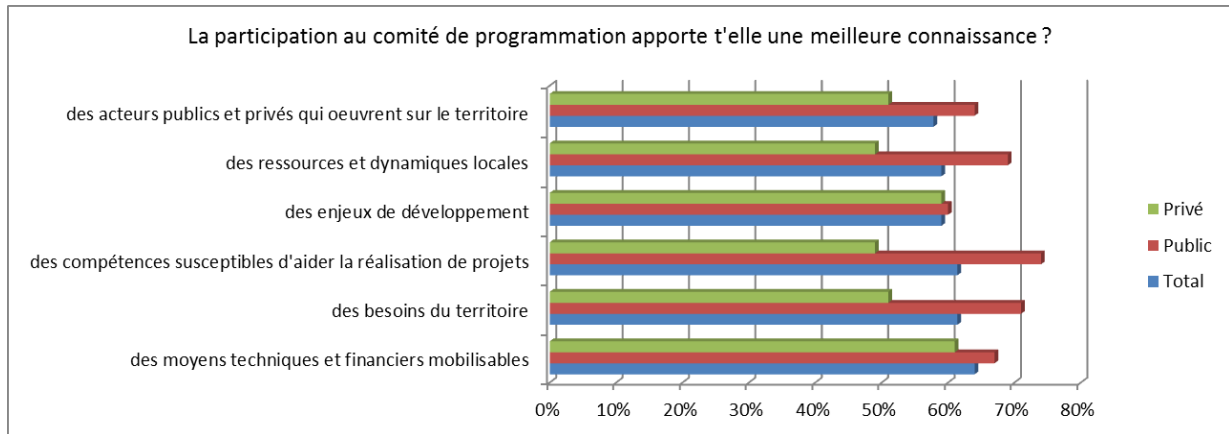
Le sentiment d'implication et d'utilité dans les comités de programmation est relativement fort pour une partie des membres. 85% des membres du comité de programmation se sentent impliqués dans le comité de programmation, ils sont légèrement moins à se sentir utiles (71%).



Les niveaux d'implication varient selon que l'on soit membres publics ou privés, par contre le sentiment d'utilité est quasi-similaire. Notons ainsi que le sentiment d'inutilité est partagé par ¼ des membres. Ces derniers ont parfois l'impression de n'être qu'une chambre d'enregistrement. Cela est d'autant plus vrai dans les comités de programmation qui ont un caractère plutôt institutionnel et dans lesquels le poids des élus en termes de parole ou de légitimité est prépondérant.



Nous avons également cherché à mieux cerner les apports de la participation au comité de programmation.



Même si on observe certaines nuances entre acteurs publics et acteurs privés, la participation au comité de programmation apporte à ses membres à la fois une meilleure connaissance des moyens techniques et financiers mobilisables, mais également une meilleure connaissance des besoins et enjeux de développement, ainsi que des acteurs qui oeuvrent sur le territoire.

Pour les membres des comités de programmation, comme pour les équipes, les principales faiblesses de LEADER sont les lourdeurs administratives et comptables. Cela est cité par plus d'un tiers des membres des comités de programmation qu'ils soient publics ou privés. De façon étroitement liée arrive ensuite la lenteur de l'instruction et des paiements, puis les problèmes liés aux règles de financement appliquées aux porteurs de projets privés (pas de possibilité d'appeler directement du FEADER, problème de trésorerie...). Enfin sont également cités de façon plus anecdotique le fait que sont parfois privilégiés des dossiers « institutionnels » et le manque de communication. Dans les limites on notera également la difficulté à mobiliser le milieu agricole et plus largement l'articulation avec les autres politiques et mesures européennes. « On s'est coupé du milieu agricole », « Le volet agricole

est pris directement par la PAC ». Pour certains c'est aussi le regret de n'avoir pas vu émerger plus de projets « directement » économiques.

Mais ces limites ou contraintes ne doivent pas occulter les points forts de LEADER qui ont été largement repris et développés dans le cadre des réunions que nous avons eues avec les GAL²⁹, à savoir :

- **L'intérêt de la démarche ascendante, l'adaptation du projet au niveau local, la cohérence.**
 - *« Ce qui est intéressant c'est la mise en cohérence de l'ensemble des projets, la transversalité » parole d'un membre du GAL Vidourle-Camargue. »*
 - *« Les apports de LEADER c'est l'esprit, le côté fédérateur la cohérence ». parole d'un membre du GAL Itinérance*
 - *« Cela a permis de soulever des problèmes qui n'étaient pas traités » parole d'un membre du GAL terres romanes.*
 - *« LEADER a permis d'analyser en profondeur les besoins » parole d'un membre du GAL Terroirs lauragais.*
 - *« A partir de projets individuels on arrive à bâtir une stratégie », « le comité de programmation et LEADER est une instance de cohésion entre plusieurs parties du territoire » « Il y a aujourd'hui un vrai territoire » parole d'un membre du GAL vallée de l'Agly.*
- **Le partenariat privé-public, la mise en réseau.**
 - *« LEADER crée du lien, crée du réseau. » , « Il a permis de reconstruire un pont entre les deux Cévennes » parole d'un membre du comité de programmation du GAL Cévennes.*
 - *« Il permet aux membres privés de se retrouver dans une dynamique collective » parole d'un membre du GAL terres romanes*
 - *« création de passerelles entre les acteurs ». « On commence à apprendre à travailler ensemble » parole d'un membre du GAL de la vallée de l'Agly.*
 - *« LEADER oblige les gens à sortir du nombrilisme ». parole d'un membre du GAL Pays vigneron.*
 - *« La stratégie se développe par l'apport du groupe » parole d'un membre du GAL Gévaudan.*
 - *« habitude de travailler entre élus et société civile qui n'existait pas. Le GAL a permis d'avoir un guide de réflexion commun » parole d'un membre du GAL Terres de vie*
- **L'aide au développement local** qu'apporte ce type de programme pour notamment les ressources et le patrimoine local.

²⁹ Les extraits cités sont des paroles des membres privés et publics des comités de programmation

- « LEADER a permis d'enrichir la dynamique territoriale », « les élus prennent conscience de la réalité du territoire » parole d'un membre du comité de programmation du GAL Cévennes.
- **L'aspect financier et l'effet levier du programme par rapport aux cofinancements.**
 - « LEADER a permis de mettre autour de la table les cofinanceurs ». Parole d'un membre du comité de programmation du GAL Vidourle-Camargue
 - « LEADER a un effet levier, il donne du crédit aux projets » parole d'un membre du GAL Terres de vie.
 - « Le projet est porté par un collectif et non plus seulement par un porteur de projet »
- **L'innovation et l'expérimentation** que permet ce type de programme, et qui n'est pas toujours possible dans les dispositifs institutionnels.
 - « LEADER permet de répondre à des réalités locales hors d'un cadre trop étroit ». « LEADER a permis d'avoir une créativité » parole d'un membre du GAL Gévaudan
 - « LEADER permet de faire émerger l'innovation et la créativité. Cela permet de prendre 1 risque. » parole d'un membre du GAL Convivencia
- **L'appui technique, son efficacité, sa connaissance du terrain et son rôle d'interface.**
 - « Le GAL par la proximité permet d'aider les collectivités et les privés à monter les dossiers. Les communes manquent de personnel d'ingénierie ». « LEADER rapproche le tout public des administrations » Parole d'un membre du comité de programmation du GAL Vidourle-Camargue.
 - « L'ingénierie apporte un véritable + pour la qualité des projets » parole d'un membre du GAL Terres de vie
- **La possibilité de soutenir de « petits projets ».**
 - « Importance des petits projets, c'est eux qui irriguent le territoire », parole d'un membre du comité de programmation du GAL Vidourle-Camargue.
 - « LEADER a permis de faire aboutir de petits projets qui ont ensuite pu aller plus loin et initier des stratégies » parole d'un membre du GAL terres romanes.
- **Une meilleure compréhension des politiques publiques et européennes.**
 - « Cours pratique d'explication des politiques publiques. » parole d'un membre du GAL Pays vigneron,
 - « LEADER rapproche le tout public des administrations » parole d'un membre du comité de programmation du GAL Vidourle-Camargue.
 - « C'est un apprentissage des financements publics pour les membres privés » parole d'un membre de comité de programmation du GAL terres romanes.

En conclusion : Pour les membres des comités de programmation LEADER est bien plus qu'une ligne financière et permet vraiment grâce à son mode de gouvernance et à sa proximité avec les territoires de repérer et de répondre à un certain nombre de besoins. Par contre, il est clair que ce programme doit être porté et soutenu au niveau local. Sans moyen et notamment des moyens humains pérennes, sans implication et acceptation des règles du jeu, LEADER ne peut réellement enclencher du changement et des dynamiques.

7. La coopération

Depuis toujours le volet coopération est un axe important de LEADER, mais qui sur le terrain a du mal à être mis en œuvre. Après plusieurs générations de programmes, qu'en est-il ? Sur quelle thématique, avec qui et pourquoi les acteurs coopèrent-ils ?

7.1-Le soutien et l'implication du réseau rural

76

Dès le lancement de l'axe LEADER en Languedoc-Roussillon, la cellule d'animation du Réseau Rural composée de la DRAAF, de la Région Languedoc Roussillon et d'ADRET ont développé des actions d'accompagnement pour dynamiser la coopération.

- Organisation d'une formation le 6 octobre 2009
- Réalisation d'un guide méthodologique
- Réalisation d'un guide tour d'Europe
- Organisation d'une rencontre des GALs de l'Eurorégion Pyrénées Méditerranée
- Appui individuel et collectif aux GALs
- Participation au Réseau national assistance technique coopération et aux séminaires organisés.

Tout ce travail a favorisé l'implication des GAL dans des projets de coopération.

7.2 – Les projets de coopération

Selon le bilan coopération réalisé par le réseau rural en juin 2013, 26 projets de coopération étaient engagés et 7 en cours d'instruction, soit 33 projets au total.

Parmi les dossiers approuvés, 9 concernent une coopération interterritoriale, 6 une coopération transnationale à savoir avec au moins un partenaire étranger, 10 des coopérations dans le cadre de la mesure « de l'idée au projet » qui permet d'amorcer les projets de coopération.

Cela montre bien tout l'intérêt de l'existence de la mesure de « l'idée au projet » qui sert d'amorce.

11 GAL sur les 12 sont ainsi impliqués dans au moins un projet de coopération.

Les coopérations avec les pays étrangers sont très diverses, puisqu'on trouve :

- Pour l'union européenne : la Belgique, l'Autriche, la République Tchèque, la Finlande, la Slovénie, l'Italie, l'Espagne, la Grèce, le Royaume-Uni, la Grèce
- Pour les pays tiers : le Maroc et le Liban.

Si l'on compare avec les données nationales, les GAL de la région privilégient davantage les coopérations interterritoriales.

Concernant les coopérations interterritoriales nous avons regardé celles qui impliquaient ensemble plusieurs GAL de la région, car elles constituent un maillage au-delà du seul territoire GAL on trouve :

- Des coopérations entre les GAL Cévennes et Terres de vie en Lozère sur un projet d'itinéraire culturel européen « sur les traces de Stevenson »
- Des coopérations entre les GAL Cévennes, Terres de vie en Lozère et Cœur d'Hérault Convivencia sur un projet de communication des villes portes du patrimoine mondial de l'UNESCO
- Des coopérations entre les GAL des Pays vigneron, Haut Languedoc Vignoble-Itinérance et Terroirs Lauragais sur un projet de valorisation touristique autour du canal du Midi.
- Des coopérations entre les GAL Gévaudan et terres de vie en Lozère sur un projet culturel « une campagne d'écriture : un auteur en milieu rural », ainsi que sur un projet concernant « un réseau de fermes ouvertes »
- Des coopérations entre les GAL Pyrénées Méditerranées et Terres romanes en pays catalan sur des actions de communication et la fédération des acteurs des 5 stations thermales du massif du Canigou.

Les projets de coopération portent sur des thématiques variables mais très cohérentes avec les stratégies ciblées des GAL :

- Promotion et valorisation touristique (7 projets)
- Développement et valorisation des productions locales (5 projets)
- Développement durable, éco-citoyenneté (4 projets)
- Les services, le développement culturel (3 projets)
- Agro-foresterie, gestion de la forêt (2 projets)

Si on regarde l'antériorité des GAL, il n'apparaît pas de véritables distinctions entre les anciens GAL et les nouveaux GAL.

Au niveau financier, selon le bilan réalisé par le réseau rural en juin 2013, 206 125 € de FEADER était programmé. De nombreux projets sont lancés, ce qui devrait augmenter significativement la part consacrée à la coopération qui reste pour l'instant assez modeste. Selon les évaluations du réseau rural cela devrait atteindre environ 468 000 € soit 43% de la maquette initiale réservée à la coopération.

Dans le programme antérieur, la région Languedoc-Roussillon se situait parmi les premières régions françaises dans le domaine de la coopération avec 18 projets de coopération interterritoriale et 9 projets de coopération transnationale. Dans cette génération de programme le nombre de projets sera supérieur puisqu'on atteint 33 projets contre 27.

En conclusion

Ce rapport intermédiaire porte un regard sur l'axe LEADER à l'échelle régionale en faisant apparaître son intérêt pour le développement des territoires ruraux, mais en pointant également quelques marges de progression pour les futurs programmes. D'ores et déjà nous remercions toutes les personnes qui ont alimenté nos réflexions.

La suite de la mission consiste à inclure ces analyses dans une visée prospective, pour aider à la construction des prochains programmes et aider les futurs GAL dans le cadre du réseau rural à se doter d'outils partagés dans le cadre des prochains programmes.