

ATELIER -BILAN DE LA MESURE LEADER 2014-2020 DES PDR DU GRAND EST ET PERSPECTIVES 2021-2027

MARDI 3 DECEMBRE 2019

COMPTE-RENDU

Introduction

L'atelier a été ouvert en rappelant l'importance d'initier dès maintenant la réflexion sur l'élaboration des futurs programmes européens 2021-2027 afin de pouvoir les démarrer à temps. Tous les paramètres de cette nouvelle programmation ne sont néanmoins pas connus et des évolutions réglementaires, issues des négociations entre les Etats membres, la Commission européenne et le Parlement européen, sont très probables. Il a été rappelé que la Région Grand Est a la volonté de s'inscrire dans une démarche de construction collective des futurs programmes en associant largement les partenaires ; l'enjeu est de passer de 7 programmes actuellement à 2 programmes (FEDER/FSE, FEADER) en 2021. Cet atelier s'inscrit dans un contexte plus large de consultations menées depuis le mois de septembre 2019.

Présentation des approches Leader dans les PDR Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine

Un premier bilan des approches Leader des PDR Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine de la génération actuelle a été présenté à l'occasion de l'atelier. Ce bilan sera approfondi dans le cadre des travaux de l'assistance à maîtrise d'ouvrage en vue de l'élaboration des programmes 2021-2027.

Les différentes orientations des appels à candidatures Leader, les modalités de mise en œuvre dans chaque PDR, ainsi que des éléments de maquette FEADER par Groupe d'Action Locale et par fiche-action ont été passés en revue (cf. support de présentation). Ces premiers éléments ont permis de d'identifier les points communs et les différences entre les PDR :

- Le nombre de GAL sélectionnés diverge en fonction des anciens territoires (5 en Alsace, 12 en Lorraine et 15 en Champagne-Ardenne) ainsi que la stratégie de couverture territoriale (29% en Alsace, 45% en Lorraine et 55% en Champagne-Ardenne de la population régionale couvertes par des stratégies Leader)
- Les enveloppes par GAL sont situées entre 1,16 et 1,56M€ par GAL les enveloppes étant globalement moins importantes en Alsace qu'en Champagne-Ardenne et en Lorraine
- Sur les orientations proposées par les appels à candidatures :
 - plafonds de population assez similaires mais seuils de population variant entre 10 000 et 20 000 habitants
 - agglomérations généralement inéligibles mais villes moyennes éligibles avec la spécificité du territoire lorrain de 15% maximum des dépenses du GAL sur le périmètre d'une ville moyenne
 - priorités régionales à prendre en compte différentes en fonction des priorités des anciens territoires
 - nature des territoires pouvant être structure porteuses des GAL similaires
- Sur les modalités de mise en œuvre :

- Instruction déléguée aux GAL depuis leur sélection, instruction aux initialement déléguée aux DDT en Lorraine puis déléguée aux GAL en octobre 2017, instruction initialement au SI de l'AG en Champagne Ardenne, déléguée aux GAL puis reprise par le SI de l'AG en mars 2019.
- Entre 1,5 et 1,8 ETP obligatoires par GAL
- En moyenne 6,5 fiches-action par GAL avec en moyenne 200 000€ de crédits Leader par fiche.

Forum : Systèmes de gestion Leader sur le territoire Grand-Est : forces et faiblesses

Un travail participatif a été conduit en vue d'identifier les avantages et les inconvénients des différentes modalités de mise en œuvre des stratégies Leader. Ce dernier a été organisé en 3 temps : un premier temps de réflexion individuel, un temps d'échange en sous-groupe croisant des animateurs ou gestionnaires de GAL de plusieurs PDR, et une synthèse collective en plénière.

Ces éléments seront utilisés dans le cadre d'un bilan comparatif des PDR qui sera élaboré par l'Assistance à Maîtrise d'ouvrage en charge de l'appui à l'élaboration des programmes 2021-2027, afin d'en tirer des enseignements pour le post 2020. Il a été rappelé qu'il n'existait « aucun système parfait », les qualités reconnues par certains GAL pouvant être ressenties comme des défauts pour d'autres GAL, et que la méthode devait permettre de trouver le meilleur équilibre possible entre les différentes expériences.

Notice explicative du tableau : ALS : PDR Alsace, CA : PDR Champagne-Ardenne, LOR : PDR Lorraine

Facteurs de réussite	Facteurs de blocage
NATURE DES STRUCTURES PORTEUSES/ PERIMETRE DES TERRITOIRES ELIGIBLES/ INCIDENCES DES REFORMES TERRITORIALES	
<p>La nature et la taille des territoires sélectionnés est jugée adaptée :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Périmètre du bassin de vie - Superposition avec un territoire organisé existant ; PNR et PETR portent un projet de territoire préexistant - Les EPCI ont une capacité d'avance de fonds qui leur permet de porter de manière opérationnelle des projets Leader <p>Le changement des contours des EPCI dans le cadre de la réforme territoriale a été in fine peu impactant</p> <p>Enjeu : Laisser de l'ouverture et la possibilité à certains territoires et/ou structures de se lancer dans une candidature Leader du moment qu'ils/elles démontrent la volonté manifeste de porter une stratégie en cohérence avec la dynamique territoriale</p>	<p>La recomposition territoriale associée à la Loi NOTRe a entraîné des fusions entre EPCI, qui ont nécessité la signature d'avenants</p> <p>Les villes moyennes captent beaucoup de financement : une solution envisagée consiste à fixer un plafond de crédits FEADER accordés au titre de projets localisés sur des villes moyennes (15%), cependant celles-ci peuvent considérer ce seuil comme un droit.</p> <p>Le manque de stabilité de la structure porteuse du GAL (stabilité des effectifs, du périmètre territorial, ambitions politiques et stratégiques...) peut fragiliser la mise en œuvre de la stratégie locale de développement</p>
ELABORATION DE LA STRATEGIE LOCALE DE DEVELOPPEMENT	
<p>L'importance de la concertation est soulignée :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Démarches ascendantes : diagnostic partagé, stratégie Leader adaptée et articulée avec la stratégie du territoire - Réunions thématiques avec les acteurs et réunions d'information générale - Recensement des besoins en amont 	<p>Ciblage des stratégies :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Une forte émulation a lieu en début de programme autour de la mobilisation de porteurs de projets potentiels mais lorsque les stratégies sont trop cadrées (et ciblent des projets trop précis), la mise en œuvre par la suite est plus difficile - Des fiches-actions trop restrictives contraignent la programmation

<p>Ciblage des stratégies :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La priorisation des axes et actions est, dans une certaine mesure, perçue comme un atout <p>Parmi les bonnes pratiques relevées par les GAL:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La prise en compte de l'évaluation du précédent programme Leader - L'existence d'un cadrage ou « fil rouge » pour ne pas s'éparpiller 	<ul style="list-style-type: none"> - Les stratégies monothématiques sont perçues comme peu opérantes <p>Adéquation entre la stratégie Leader et les fiches-actions :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les fiches-actions sont parfois soumises à l'interprétation de l'animateur (enjeu lorsque les équipes techniques des GAL évoluent) - La relecture des fiches-actions par l'ASP peut conduire à dénaturer la stratégie initiale : il est essentiel de pouvoir retrouver le fléchage des fiches-actions envisagé au départ <p>Lignes de partage LEADER/FEADER</p> <ul style="list-style-type: none"> - Certains GAL ont été invités à inscrire au préalable leur stratégie Leader dans plusieurs domaines prioritaires du PDR. Des orientations régionales ont aussi été fixées pour Leader. Or, un cadre d'intervention resserré peut contribuer à limiter la dynamique ascendante des projets Leader. - Des lignes de partage claires entre Leader et les autres mesures du PDR doivent être privilégiées (exemple: points de vente directe). Nota : l'esprit Leader est d'aider les « petits porteurs de projet ». <p>La mise en œuvre d'une stratégie Leader pour la première fois est jugée délicate (nouveaux GAL)</p>
<p>MODALITES DE CANDIDATURE ET DE SELECTION DES GAL</p>	
<p>Accompagnement en phase de candidature :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Existence du soutien préparatoire Leader (19.1) - Appui par un bureau d'études (foire aux questions ; conseil individualisé) - AMO régionale est vécue comme positive par certains GAL (CA) <p>L'implication politique autour de Leader sur le territoire est perçue comme un atout.</p> <p>Modalités de sélection :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Un format cadré de la candidature (50 pages max. hors annexes) - L'appui à l'élaboration de la stratégie Leader par un bureau d'études externe (pour certains GAL) - Importance de faire connaître aux GAL candidats, les critères de sélection (précisions dans l'appel à candidatures) 	<p>Délais :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sélection trop tardive des GAL (CA) - Délais de réponse trop longs entre le dépôt de la candidature et la sélection : perte de motivation/ de compétences (rotation des effectifs) - Délais de conventionnement trop longs (1 an à 1 an 1/2) <p>Des moyens humains à sécuriser en phase de sélection :</p> <ul style="list-style-type: none"> - au sein de l'Autorité de Gestion - au sein du GAL <p>Modalités de sélection :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Délais entre l'appel à manifestation d'intérêt et l'appel à candidatures : les délais de rédaction doivent être suffisants pour affiner la stratégie et travailler la candidature - Des critères de sélection parfois inadaptés (ne portant pas sur la stratégie) <p>Bilan mitigé de l'appui par un cabinet extérieur imposé par la région (AMO régionale en CA)</p>
<p>REPARTITION DES ROLES ENTRE AG ET GAL (CIRCUIT DE GESTION)</p>	
<p>Animation de la stratégie par le GAL</p> <p>Instruction par les GAL :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bilan mitigé en CA, satisfaction de la reprise de l'instruction par l'AG - En LOR, la gestion de l'instruction par les GAL est vécue comme positive 	<p>Circuits de gestion :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Complexité des circuits de gestion AG-GAL-ASP - Changements de circuit de gestion en cours de programmation. Nota : quid des responsabilités en cas de changement du circuit de gestion ? Les DDT qui étaient GUSI doivent aujourd'hui assumer leur

<p>Appui technique auprès des GAL :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bon soutien technique apporté par l'AG - Plan de formation: marchés publics, aides d'état... - Climat de confiance GAL-AG - Les réunions 'intergal' avec l'AG sont perçues comme positives - Enjeu de stabilité des ressources humaines <p>Une instruction réglementaire déléguée aux GAL possible sous réserve d'être :</p> <ul style="list-style-type: none"> - annoncée dès l'appel à candidatures de façon à calibrer les équipes en conséquence au sein de chaque GAL, - et associée à des moyens humains adéquats au sein de l'AG 	<p>rôle lors des contrôles ASP (pas de report sur le service instructeur du GAL)</p> <p>Complexité réglementaire</p> <ul style="list-style-type: none"> - Complexité de l'instruction qui consomme in fine du temps d'animation aux animateurs des GAL. - Contrôle des marchés publics/ organismes qualifiés de droit public - Caractère raisonnable des coûts - Aides d'Etat - Instructions HT/TTC - OSIRIS (retards de mise en œuvre, formulaires) - Poids des contrôles - Besoin de stabilité des règles, et d'harmonisation <p>Coordination et échanges :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Besoin de temps d'échange avec l'AG - Besoin de temps d'échanges avec l'ASP - Moyens humains à dimensionner en conséquence
<p>MISE EN ŒUVRE DU PLAN D'ACTION / TYPES D' ACTIONS ET DE BENEFICIAIRES</p>	
<p>Pertinence des stratégies et de leur dimensionnement :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pertinence du montant de l'enveloppe - Les stratégies répondent aux besoins du territoire - Possibilité d'évolution du budget et des fiches-actions en cours de programmation <p>Contreparties publiques nationales : Dispositif d'intervention régional Leader (enjeu : règles communes aux 3 PDR)</p> <p>Coopération Leader :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Déclaration d'intention (pas d'appel à projets) - La mesure 19.3 (mise en œuvre d'actions de coopération) est perçue par les GAL comme un outil positif au service de la stratégie Leader et du territoire 	<p>Projets privés :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pas assez de porteurs privés en raison de leur difficulté à pouvoir assumer des avances de trésorerie et parce que la recherche de co-financements est plus complexe - Des projets impliquant des difficultés administratives et nécessitant un accompagnement plus poussé <p>Des grilles de sélection qui conduisent parfois à exclure ou freiner des porteurs dont le projet serait pourtant porteur de valeur ajoutée sur le territoire et pouvant conduire, in fine, à limiter le nombre de porteurs et de projets potentiels</p> <p>Manque d'information à ce jour sur la gestion de la fin de programmation (que faire quand la maquette est épuisée etc.)</p> <p>LOR - Pas de visibilité sur les critères de répartition et les modalités de versement de l'enveloppe réservataire</p>
<p>SUIVI DES STRATEGIES LOCALES DE DEVELOPPEMENT (EVALUATION, COMMUNICATION)</p>	
<p>Suivi</p> <ul style="list-style-type: none"> - LOR : Groupes de travail AG-GAL - Partage d'informations entre GAL - Satisfaction des GAL vis-à-vis des formations proposées par l'AG: marchés publics, aides d'état... - Bonne communication autour du suivi de l'avancement des programmes 	<p>Suivi</p> <ul style="list-style-type: none"> - Un suivi des GAL par les AG, au démarrage de la programmation, perçu comme difficile (manque de moyens humains) <p>Evaluation</p> <ul style="list-style-type: none"> - Evaluations non démarrées à ce stade - Manque d'outil(s) commun de suivi et d'évaluation - Absence de critères d'évaluation initiaux

<p>Communication</p> <ul style="list-style-type: none"> - Une communication efficace en début de programmation, facteur de réussite - Dynamique de co-construction : organisation de groupes de travail thématiques coorganisés par les GAL notamment sur la rédaction des outils de communication - Enjeu d'un échange commun avec les GAL autour de la « communication » - Valorisation régionale de projets <p>Evaluation</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prévoir une évaluation finale commune des GAL GE ou a minima une base d'évaluation commune avec des indicateurs partagés un peu plus poussés - Préparer l'évaluation/ le cadre de suivi du programme Leader dès la candidature - Organiser une réunion Inter-GAL sur l'évaluation <p>CA - Plus-value de l'animation et communication du Réseau rural Régional</p>	<p>Communication :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Communiquer très tôt dans la programmation est un atout pour le lancement du programme mais produit l'effet inverse (mauvaise image) dans le cas d'un démarrage retardé - Outil de communication Grand-Est, proposé par l'AG arrivé trop tardivement (et peu adapté) - Il peut être difficile de trouver le bon moment pour la communication, entre les retards au démarrage de la programmation, et la consommation de l'enveloppe en fin de période <p>Réseau rural régional :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Manque d'accompagnement et de mise en réseau hors CA - Imaginer une externalisation de l'animation
--	---

- **Présentation des perspectives pour 2021-2027**

Les grandes lignes de la politique agricole commune 2021-2027 (évolution, champs thématiques, implications en termes budgétaires) ont été présentées. L'une des particularités notamment mentionnée est la sortie du FEADER des dispositions communes interfonds, à l'exception de l'approche Leader qui relèverait quant à elle à la fois de la politique de cohésion et de la PAC.

Par ailleurs, si le cadre financier pluriannuel est encore susceptible d'évoluer, les projections financières indiquent une évolution à la baisse du budget FEADER pouvant atteindre, en France, 8,5 Mrds d'€ pour l'ensemble de la période, soit une baisse d'environ 219 M€ par an. Le seuil minimal de 5% de crédits FEADER consacré par le Plan National Stratégique à la démarche Leader est maintenu dans les projets de règlement.

A noter également, la publication le 31 octobre 2019 d'un projet de règlement de transition, actuellement soumis à la consultation, et ouvrant la possibilité d'une prolongation des PDR jusqu'au 31/12/2021.

Le caractère provisoire des projets de règlement a été rappelé. Des évolutions restent possibles dans le cadre des négociations Commission / Parlement / Conseil, et la négociation est en cours au niveau français quant à la gouvernance et aux modalités de gestion des mesures FEADER non surfaciques par les Régions.

