

Diapo 1	Genèse de la politique européenne de développement rural	
Diapo 2	De la croissance au développement durable	Niveau I
Diapo 3	“L’Avenir du monde rural” 1988	Niveau I
Diapo 4	Le virage des années ‘90	Niveau I
Diapo 5	Les trois phases de LEADER	Niveau I
Diapo 6	Quelques principes simples... et de multiples solutions	Niveau I
Diapo 7	Les thèmes-clés de LEADER	Niveau I
Diapo 8	Une démarche originale	Niveau I
Diapo 9	Intégrer les principes de LEADER dans les politiques rurales	Niveau I
Diapo 10	Une politique agricole plus rurale	Niveau I
Diapo 11	De la PAC à une politique rurale européenne	Niveau I

## CHAPITRE I

**Communications de la Commission européenne****“L’Avenir du monde rural”**

Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil  
COM(88) 501 final 1988

**LEADER II**

réf. 94/C180/12

Communication aux Etats membres fixant les orientations pour des subventions globales ou des programmes opérationnels intégrés pour lesquels les Etats membres sont invités à soumettre des demandes de concours dans le cadre d’une Initiative communautaire concernant le développement rural – LEADER II (Liaisons Entre Actions de Développement de l’Economie Rurale)

**LEADER+**

réf. 2000/C139/05

Communication du 14 avril 2000 fixant les orientations pour l’Initiative communautaire concernant le développement rural (LEADER+)

## CHAPITRE I

**Dossiers LEADER II****Cahiers “Innovation en milieu rural”**

N°6: Construire une stratégie de développement territorial à la lumière de l’expérience LEADER – Fascicule 1: la compétitivité territoriale (2000)

**Dossiers de l’Observatoire**

N°3: Prendre en compte les enseignements de LEADER dans les futures politiques rurales (1999)

**LEADER Magazine**

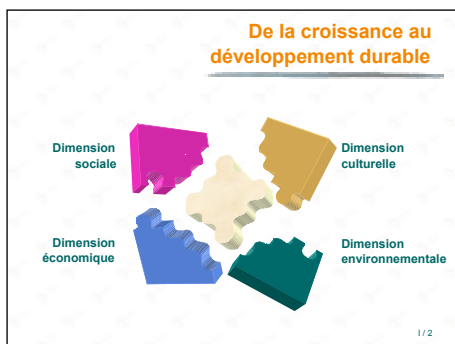
N°13: Spécial Conférence de Cork “un milieu rural vivant” (Hiver 1996-1997)

N°25: Le modèle rural européen (Hiver 2000-2001)

**Brochure**

15 idées fortes, 15 Etats membres, 15 exemples LEADER – Exposition au Parlement européen, Bruxelles, octobre 1998



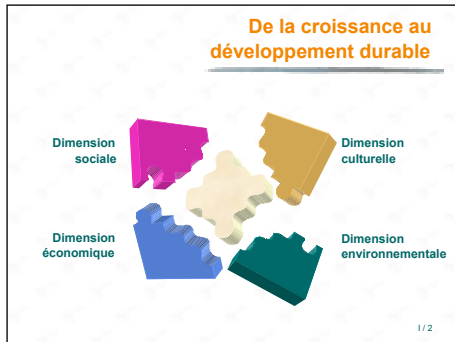


Les zones rurales européennes se caractérisent par une extrême hétérogénéité, tant dans la variété de leur contexte (environnemental, économique, social, culturel, politique, institutionnel) que dans leurs potentialités d'évolution.

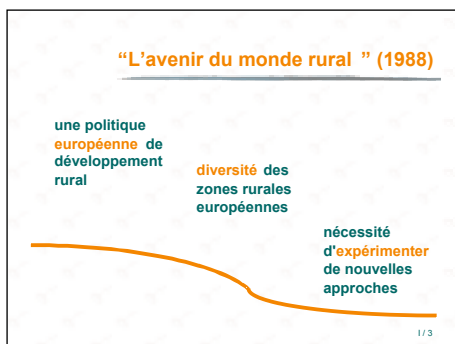
A gros traits, les caractéristiques des zones rurales combinent plusieurs des phénomènes suivants:

- densité de population plus ou moins faible, vieillissement de la population, déséquilibre de la structure démographique, départ des jeunes les mieux formés, etc.;
- importance plus ou moins marquée du secteur agricole, déclin de l'emploi et de l'activité agricoles, pression foncière en fonction de la proximité du milieu urbain, menaces plus ou moins importantes sur l'environnement, etc.;
- niveaux de richesse hétérogènes, augmentation du nombre de personnes en situation précaire, isolement accru du fait de la disparition de certains services aux entreprises et aux personnes, etc.

Les différentes approches de développement rural expérimentées jusque dans les années '80 se sont davantage appuyées sur une conception sectorielle des aides, avec application de démarches "descendantes" ("top-down", "venues du haut") et simple subventionnement de "bénéficiaires", plutôt que de stimuler les acteurs locaux, les "porteurs de projet" à acquérir les compétences nécessaires pour devenir "acteurs-auteurs" de l'avenir de leur territoire.



D’où la nécessité de reconsidérer les fondements et les objectifs de ces politiques et de **passer d’une logique de croissance à une logique de développement local durable, tenant compte de la dimension environnementale, économique, sociale et culturelle des territoires ruraux.** Cette nouvelle conception du développement rural a ainsi donné lieu à l’émergence de démarches innovantes dont LEADER est l’une des expérimentations les plus abouties.

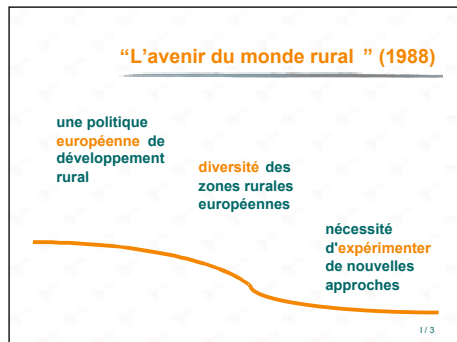


La Communication de la Commission européenne sur “*L’Avenir du monde rural*” en 1988 (COM(88) 501 final) est la première affirmation forte d’une nécessaire **politique européenne de développement rural**.

**Les zones rurales européennes se caractérisent par une grande diversité**, tant dans les spécificités des contextes que dans les potentialités d’évolution et dans la mise en application de politiques rurales classiques.

Partant du constat général d’une dévitalisation rurale plus ou moins accentuée, de problèmes d’isolement, de déclin démographique, de niveaux de revenus généralement moins importants qu’en milieu urbain, la Communication distinguait **trois types de zones** ayant des perspectives de développement différentes:

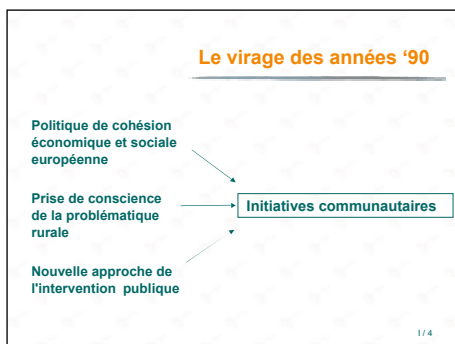
- les régions rurales proches des grandes agglomérations qui connaissent une importante pression foncière et où l’agriculture s’est fortement modernisée mais aux dépens de l’environnement (pollution, dégradation des paysages, destruction des espaces naturels);
- les régions “en déclin rural” qui connaissent un exode continu ainsi qu’un vieillissement de la population (d’où une dégradation des services) et où le poids de l’agriculture demeure important malgré des handicaps naturels et structurels (petites exploitations peu rentables, déprise agricole);



- les zones particulièrement marginalisées (cas de nombreuses zones montagneuses et insulaires) où déclin rural et dépeuplement sont plus marqués encore, où les possibilités de diversification sont limitées et où le développement de base (infrastructures) pour permettre une telle diversification s’avère particulièrement onéreux.

“L’Avenir du monde rural” soulignait la nécessité d’**expérimenter de nouvelles approches de développement** et d’impliquer les communautés rurales dans la recherche de solutions appropriées.

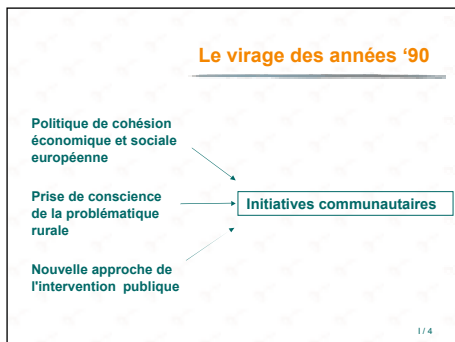
Le lancement des Initiatives communautaires dans le cadre de la deuxième phase de programmation des Fonds structurels de la politique de cohésion économique et sociale européenne (1991-1994) va être l’occasion de lancer une expérimentation en grandeur réelle. Ce sera la première génération de LEADER.



### 1) La politique de cohésion économique et sociale européenne

Depuis 1988, la Commission européenne met en œuvre une politique de cohésion économique et sociale dite "intégrée", c'est-à-dire visant à utiliser de manière complémentaire, les "Fonds structurels" européens, à savoir, le FEDER (Fonds Européen de Développement Régional), davantage axé sur les infrastructures et le développement économique; le FSE (Fonds Social Européen) qui vise à promouvoir des politiques actives de mise en valeur des ressources humaines; le FEOGA (Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole), plus spécifiquement axé sur la modernisation de l'agriculture, l'organisation des marchés agricoles et la promotion des activités rurales.

Cette politique vise à réduire progressivement les disparités socio-économiques entre les régions d'Europe. Les disparités et écarts de développement sont en effet particulièrement importants: en 1997 (après dix ans d'application des Fonds structurels), les PIB régionaux par habitant dans l'Union européenne se situaient encore entre 195% de la moyenne communautaire dans le Land de Hambourg (Allemagne) et 43% en Epire (Grèce). Qui plus est, ces chiffres ne font pas apparaître les disparités existant au sein même des régions entre les espaces urbanisés et les zones rurales, ces dernières ayant des niveaux de revenus le plus souvent inférieurs à la moyenne des régions et Etats dont elles font partie.

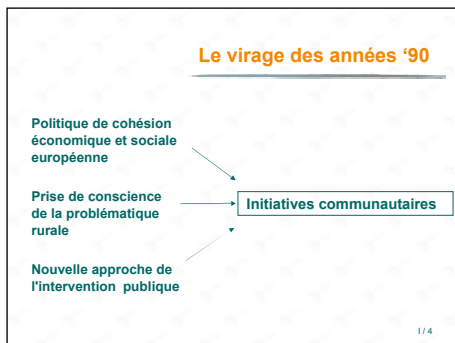


## 2) Une prise de conscience grandissante de la problématique rurale

“*L’Avenir du monde rural*” est publié dans un contexte marqué par l’importance de la Politique agricole commune (PAC). Première politique authentiquement “européenne”, prévue dès 1957 dans le Traité de Rome d’abord pour assurer l’autosuffisance alimentaire de la Communauté économique européenne (CEE), elle occupe encore aujourd’hui une place déterminante, représentant 48% du budget de l’Union. Les moyens mis en œuvre dans la PAC ont permis, non sans difficultés, d’aboutir aux résultats recherchés: la production agricole s’est développée très fortement, permettant d’approvisionner le marché européen et d’exporter massivement. De ce fait, les prix à la consommation ont considérablement baissé, permettant d’alléger le coût de l’alimentation dans le budget des ménages européens. Ce développement spectaculaire s’est appuyé cependant sur des pratiques agricoles de plus en plus intensives, pas toujours respectueuses de l’environnement et concentrées sur une partie de plus en plus réduite de l’espace rural européen.

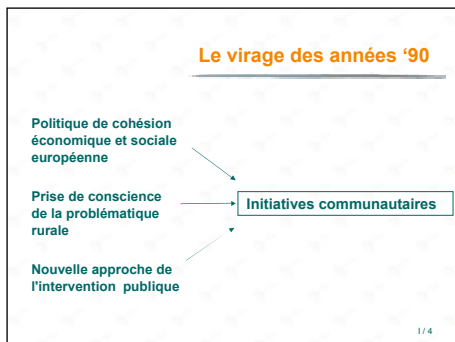
La fin des années ‘80 et le début des années ‘90 marquent un point de rupture:

- en ce qui concerne l’agriculture, des excédents importants sont apparus, qui conduisent à une augmentation des stocks publics et des dépenses agricoles. D’autre part, il est constaté que les politiques de gestion des marchés, seules, ne peuvent apporter une réponse satisfaisante à l’agriculture européenne. L’envi-



- ronnement économique et social des exploitations et la diversification de la production doivent aussi être pris en compte. En 1992, la PAC opère un rééquilibrage de ses politiques de marché et renforce les mesures sociales et environnementales;
- on attend également de l'agriculture qu'elle soit davantage pourvoyeuse d'emplois. Le besoin d'emplois connexes à l'agriculture se fait sentir: transformation locale des produits, développement de nouvelles fonctions pour l'agriculture, création d'activités en dehors de l'agriculture contribuent à cet effort;
  - les consommateurs tendent à se tourner de plus en plus vers des produits différenciés et de haute qualité, à rechercher un environnement et un cadre de vie mieux protégés et mis en valeur;
  - parallèlement, les populations locales prennent conscience de la valeur des ressources, savoir-faire, patrimoine et qualité de vie du milieu rural. L'amélioration du cadre de vie par la mise en place de services adaptés permet également d'assurer des revenus à ceux qui ont envie de rester et, dans un nombre croissant de territoires ruraux, à ceux qui ont envie de s'installer.

La PAC se doit de plus en plus d'intégrer ces nouveaux enjeux alors que la diversité des territoires et des paysages, la richesse des identités locales, la qualité d'un environnement préservé sont reconnus comme étant les atouts importants d'un "modèle agricole et rural européen". Dans ce contexte, l'**Initiative LEADER** représente un instrument de choix pour expérimenter les nouvelles possibilités qui s'ouvrent pour le milieu rural.

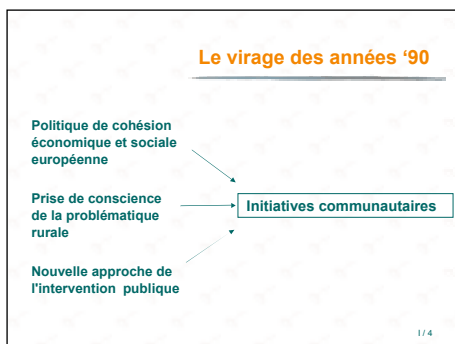


### 3) Une nouvelle approche de l'intervention publique au niveau local

Les années 1980 ont fait apparaître les limites des approches "classiques" de développement, basées sur des politiques essentiellement "venues du haut", "descendantes" ("top-down") ainsi que sur des interventions le plus souvent sectorielles, indifférenciées et cherchant à appliquer partout le modèle "urbain" ou celui des zones les plus dynamiques. Ainsi, depuis la Seconde Guerre mondiale, c'est essentiellement le scénario de la modernisation/intensification de l'agriculture qui est appliqué dans le milieu rural et qui a profondément marqué celui-ci.

Les difficultés d'application uniforme de ce modèle dans les zones rurales les plus fragiles ont débouché sur des politiques d'assistance qui, à elles seules, ne permettaient pas de trouver des solutions durables et devaient nécessairement être complétées par d'autres approches. L'approche "territoriale", qui s'appuie sur l'implication des populations et la mise en valeur des ressources locales, va progressivement apparaître comme une voie nouvelle pour créer des activités et des emplois en milieu rural.

La Communauté européenne a joué un rôle moteur dans la prise de conscience de l'intérêt de cette nouvelle approche et ce, à travers des expérimentations multiples: Initiatives Locales pour l'Emploi (ILE), politiques de formation-développement, Programmes Intégrés Méditerranéens (PIM) et opérations intégrées de développement.



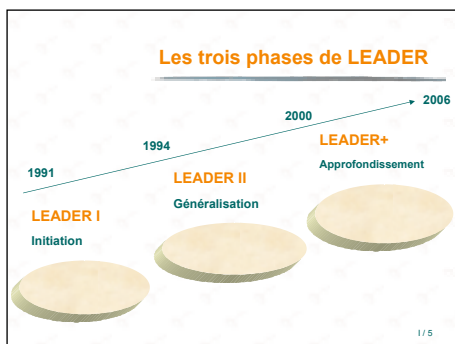
#### 4) Les Initiatives communautaires, outil d'expérimentation

Les "Programmes d'Initiative communautaire" sont nés avec la réforme des Fonds structurels européens (1989-1993).

Mobilisant un budget fixé pour l'ensemble de cette première période à 10% (5,8 milliards ECU) des Fonds structurels, puis 9% (12,7 milliards ECU) pour la période 1994-1999 et 5,35% (10,4 milliards EUR) pour 2000-2006, les Initiatives communautaires ont une triple caractéristique:

- elles concernent des thèmes d'intérêt communautaire, touchant une majorité d'Etats membres;
- elles ont un rôle d'expérimentation, étant concentrées sur des domaines où des solutions nouvelles sont nécessaires;
- l'expérimentation qu'elles encouragent passe par l'échange d'expériences, les transferts de savoir-faire, la coopération et la création de réseaux.

Le développement rural est apparu progressivement comme un enjeu-clé, nécessitant expérimentation et recherche de solutions novatrices, d'où le lancement d'une Initiative lui étant spécifiquement consacrée: **LEADER** ("Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale").



Chronologiquement mais aussi méthodologiquement, LEADER a connu trois phases: LEADER I **initie** une nouvelle approche du développement, LEADER II **généralise** l'approche, LEADER+ vise un **approfondissement** de la méthode à travers des stratégies pilotes et des thèmes fédérateurs.

Phase	Période	Régions éligibles	Nombre de territoires	Budget UE
LEADER I	1991-1994	Régions d'Objectif 1 Zones d'Objectif 5b	217	417 000 000 €
LEADER II	1994-1999	Régions d'Objectif 1 Zones d'Objectif 5b Zones d'Objectif 6	plus de 1 000	1 755 000 000 €
LEADER+	2000-2006	Toutes les zones rurales	(chiffre non encore connu au 31/03/01)	2 020 000 000 €



Mais au-delà des objectifs spécifiques de chaque phase (LEADER I, LEADER II et LEADER+), l'Initiative communautaire propose une approche du développement rural reposant sur **quelques principes**:

- 1) organisation – sous le nom de **“groupe d'action locale” (GAL)** – d'un partenariat local, disposant d'une petite équipe technique permanente. Il est chargé de la définition (avec la participation effective des acteurs locaux) et de la mise en œuvre d'un plan d'action;
- 2) élaboration et mise en œuvre, dans un certain nombre de territoires ruraux, d'un **“plan d'action locale”** définissant plusieurs axes d'intervention pour des actions de développement;
- 3) **multisectorialité et recherche systématique de liens entre les actions**, dans le cadre d'une stratégie globale intégrée (d'où l'acronyme L.E.A.D.E.R.: *“Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale”*);
- 4) **cofinancement** de ces plans d'action par la Commission européenne, les Etats membres et/ou les Régions sous la forme d'une enveloppe financière globale et non de plusieurs lignes budgétaires sectorielles;
- 5) **mise en réseau des territoires** concernés à partir d'un “Observatoire européen LEADER” (“Observatoire européen des territoires ruraux” pour LEADER+) basé à Bruxelles et relayé par des Unités nationales d'animation. Cette mise en réseau prend différentes formes, en particulier la mise en œuvre d'actions de coopération transnationale: plus de la moitié des territoires bénéficiaires de LEADER II sont ainsi devenus partenaires européens dans près de 400 projets.

Quelques principes simples ...

- ⇒ Un groupe d'action locale
- ⇒ Un plan d'action locale
- ⇒ Recherche de liens
- ⇒ Cofinancements
- ⇒ Mise en réseau des territoires

... et de multiples solutions

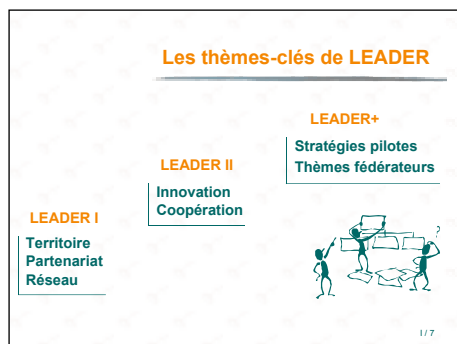
11/6

Ces principes généraux une fois établis, une grande marge de manœuvre est laissée aux intervenants quant à la définition du territoire d'application (tenu de correspondre à une certaine identité naturelle et/ou culturelle, sans nécessairement épouser les limites administratives), à la composition du GAL (tenu en principe d'associer des acteurs publics et privés représentatifs de la société locale), à la définition du plan d'action (s'inscrivant obligatoirement dans un ensemble de domaines éligibles) et aux modalités de sa mise en œuvre.

Cette souplesse a permis de faire émerger de **multiples solutions**: mise en valeur des identités territoriales, mise en place de structures de partenariat et de gestion locale, méthodes d'animation appropriées, appel et sélection de projets, etc.

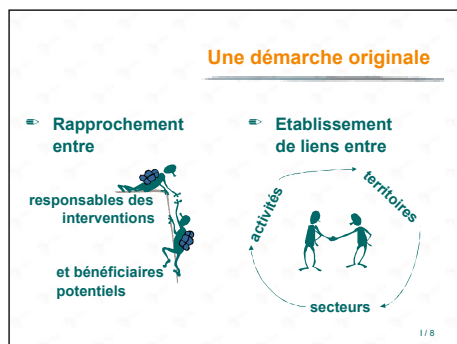
Des activités collectives et multisectorielles sont entreprises, des ressources abandonnées exploitées, des formes d'organisation locale suscitées ou renforcées.

A travers LEADER des territoires ruraux en difficulté commencent à prendre place dans des marchés en pleine évolution et à acquérir ou ré-acquérir une compétitivité dans le cadre de la mondialisation. A noter au passage que le nombre d'emplois créés dans le cadre de LEADER I a été évalué à 25 000 et que le chiffre de 100 000 nouveaux postes de travail est avancé en ce qui concerne LEADER II.



L'approche LEADER apparaît aujourd'hui comme une réponse généralement bien adaptée aux besoins des zones rurales en difficulté, mais également de toutes les zones rurales. Ce qui explique la volonté de la Commission européenne, pour la période 2000-2006, de rendre éligibles à la future Initiative LEADER+ toutes les zones rurales de l'Union.

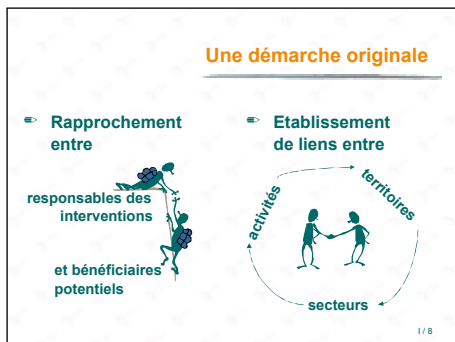
Phase	Thèmes-clés	Quelques résultats essentiels	Quelques limites
<b>LEADER I</b>	<b>Territoire</b> <b>Partenariat</b> <b>Réseau</b>	Importante mobilisation sur le terrain Expérimentation d'un nouveau modèle de développement rural Amorce d'un retour à la confiance quant au futur des zones rurales Diversification des économies rurales	Implication parfois insuffisante des administrations Liaison insuffisante entre LEADER et les autres politiques rurales
<b>LEADER II</b>	<b>Innovation</b> <b>Coopération</b>	Diffusion de la démarche: 50% de l'Europe rurale impliquée Implication forte des administrations Expérimentation de la coopération trans-nationale Meilleure intégration des activités	Lourdeurs de gestion et "saupoudrage" dans certains pays Peu de coopérations entre territoires voisins
<b>LEADER+</b>	<b>Stratégies pilotes</b> <b>Thèmes fédérateurs</b>	Résultats attendus: - Enrichissement de la démarche territoriale - Développement de coopérations à géométrie variable - Renforcement de la compétitivité des territoires d'Europe	?



### 1) Rapprochement des responsables des interventions et des bénéficiaires potentiels

Il existe le plus souvent une “distance” entre les responsables des politiques d’intervention et les bénéficiaires de ces politiques (gestion centralisée et verticale, décisions prises “loin du terrain”, etc.), ce qui se traduit par un certain nombre d’obstacles quand il s’agit d’intervenir dans des territoires en difficulté: définition standardisée des besoins des territoires et des bénéficiaires, traitement “documentaire” des dossiers sans connaissance directe du “terrain”, lenteurs dans la prise de décision, procédures et délais d’approbation difficilement conciliables avec les besoins des porteurs de projet, etc.

LEADER s’est attaché à réduire cette distance, en mettant les gestionnaires du programme en contact direct avec le “terrain”, en cherchant à raccourcir les cycles de décision, en assurant un accompagnement personnalisé des projets, notamment grâce à l’action sur place d’équipes de techniciens assurant un travail d’animation. Même si dans certains contextes les opérations n’ont pas été effectuées selon ce modèle idéal, des interventions ont pu être modulées en fonction des caractéristiques et des conditions propres à chaque territoire. Ces tentatives ont le mérite de démontrer l’intérêt de l’approche.

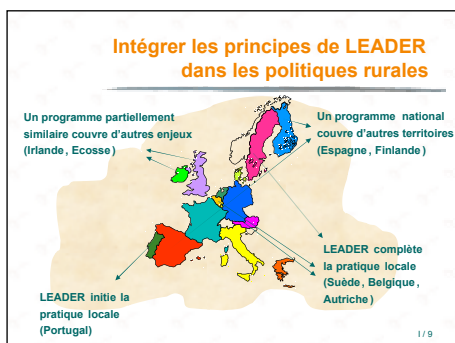


## 2) Etablissement de liens entre acteurs, activités, secteurs et territoires

Les politiques "classiques" ont tendu plutôt à la segmentation (sectorielle, géographique, par services, par publics) des interventions. En encourageant la concertation entre administrations, autorités locales, secteur privé et secteur associatif au sein du groupe d'action locale, LEADER a cherché à prendre le contre-pied de ces tendances et à stimuler les liaisons entre secteurs d'activité, acteurs et territoires.

La méthode LEADER est d'autant plus efficace que **rapprochements et liens fonctionnent de la manière la plus complémentaire possible.**

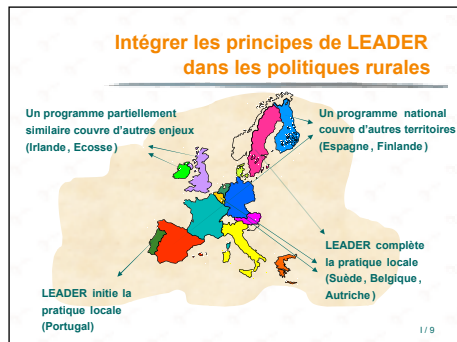
## Intégrer les principes de LEADER dans les politiques rurales



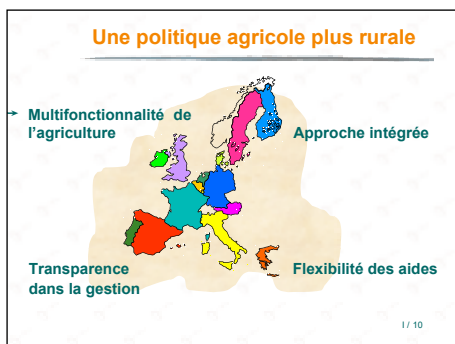
L'intérêt qu'a suscité la méthode LEADER a conduit des administrations nationales, régionales, locales, voire des groupes LEADER eux-mêmes, à s'en inspirer pour élaborer ou consolider d'autres interventions en milieu rural. Ces principes ont été solennellement affirmés lors de la conférence européenne sur le développement rural qui s'est tenue à Cork, en Irlande, en novembre 1996 (voir Annexe III).

L'observation des politiques menées dans les Etats membres montre que le transfert et l'intégration de LEADER s'effectuent par différents mécanismes:

- Certains pays ont jugé l'approche LEADER adaptée à leurs besoins mais l'Initiative ne concernait pas l'ensemble des zones rurales: les responsables ont donc cherché à couvrir d'autres zones en mettant en place, avec des fonds nationaux, un programme complémentaire similaire à LEADER. C'est le cas des **programmes POMO en Finlande et des programmes PRODER en Espagne.**
- Un autre type de transfert s'observe surtout dans des pays comme **le Portugal**, qui n'avaient pas de véritable politique de développement rural avant LEADER; des associations de développement local ont été créées pour gérer le programme LEADER et ont progressivement appliqué les principes de LEADER à la gestion d'autres programmes.



- Dans d'autres pays, un programme partiellement similaire à LEADER mais portant sur d'autres objectifs s'est mis en place parallèlement. C'est le cas de **l'Irlande** avec son "Local Development Programme" (plus orienté vers des problématiques sociales) et de **l'Ecosse** avec son "Rural Challenge Fund" davantage axé sur l'appui financier.
- **En Suède, en Belgique et en Autriche** préexistaient des politiques de développement rural partageant avec LEADER une orientation similaire; LEADER a enrichi ces politiques, leur a permis de se renouveler ou d'acquérir une nouvelle dimension.



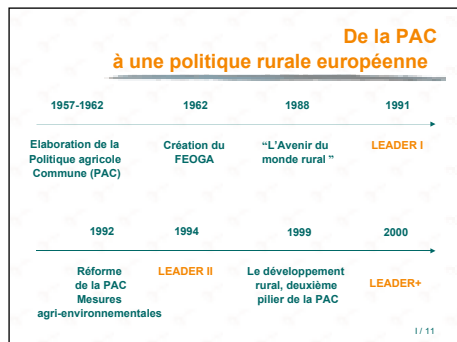
Les grandes orientations de la politique européenne pour la période 2000-2006 (“Agenda 2000”) ont fait du développement rural le “deuxième pilier” de la Politique agricole commune.

Consacrant le lien entre agriculture et territoire, la nouvelle politique de développement rural poursuit **trois grands objectifs**:

- renforcer les secteurs agricole et sylvicole, qui sont deux domaines pivots du milieu rural;
- améliorer la compétitivité des zones rurales, de façon à assurer à leurs populations emploi et qualité de vie;
- préserver l’environnement, le paysage et le patrimoine rural de l’Europe.

**Quatre principes essentiels** sont mis en avant:

- la multifonctionnalité de l’agriculture;
- une approche multisectorielle et intégrée de l’économie rurale;
- la flexibilité des aides au développement rural;
- la transparence dans l’élaboration et dans la gestion des programmes.



Dates essentielles	Politique agricole commune (PAC)	Développement rural	Principaux résultats
1957-62	Elaboration de la PAC		
1962	Entrée en vigueur de la PAC Création du FEOGA (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole)		
1988		Communication de la Commission sur "L'Avenir du monde rural"	Affirmation politique d'une nécessaire politique européenne pour le milieu rural
1991		Lancement de LEADER I (1991-1994)	Expérimentation d'un nouveau modèle de développement rural Amorce d'un retour à la confiance quant au futur des zones rurales Diversification des économies rurales
1992	Réforme de la PAC Mesures agri-environnementales		Prise en compte de l'environnement dans le cadre de la PAC

1994		Lancement de LEADER II (1994-1999)	Diffusion de la démarche LEADER I: 50% de l'Europe rurale impliquée Meilleure intégration des activités
1996		Conférence et déclaration de Cork: vers une politique intégrée de développement rural ( <i>voir texte en annexe III</i> )	Affirmation politique forte pour une nouvelle PAC, visant le développement intégré des territoires ruraux
1999	Agenda 2000: le développement rural, deuxième pilier de la PAC	Nouveau Règlement du développement rural	Résultats attendus: intégration progressive du développement rural au sein de la PAC
2000		Lancement de LEADER+ (2000-2006)	Résultats attendus: enrichissement de la démarche territoriale Renforcement de la compétitivité des territoires d'Europe