

COUR DES COMPTES  
EUROPÉENNE

Rapport spécial n° 5

2010

ISSN 1831-0850

MISE EN ŒUVRE DE  
**L'APPROCHE LEADER** POUR  
LE DÉVELOPPEMENT RURAL



FR





Rapport spécial n° 5 // 2010

# MISE EN ŒUVRE DE L'APPROCHE LEADER POUR LE DÉVELOPPEMENT RURAL

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE)

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1  
Fax +352 4398-46410  
Courriel: [euraud@eca.europa.eu](mailto:euraud@eca.europa.eu)  
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

## Rapport spécial n° 5 // 2010

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Une fiche catalographique figure à la fin de l'ouvrage.  
Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2010

ISBN 978-92-9207-885-0  
doi:10.2865/30988

© Union européenne, 2010  
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

*Printed in Luxembourg*

# TABLE DES MATIÈRES

## Points

### GLOSSAIRE

I-X **SYNTHÈSE**

1-7 **INTRODUCTION**

8-11 **ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT**

12-114 **OBSERVATIONS**

12-46 **MISE EN ŒUVRE DES ÉLÉMENTS CARACTÉRISTIQUES DE L'APPROCHE LEADER PAR LES GAL POUR OBTENIR UNE VALEUR AJOUTÉE**

12-46 LA MANIÈRE DONT LES GAL ONT MIS EN ŒUVRE L'APPROCHE LEADER A EU POUR EFFET DE LIMITER LES POSSIBILITÉS D'APPORTER UNE VALEUR AJOUTÉE SUR LE PLAN DES «CARACTÉRISTIQUES LEADER», MÊME SI LA COUR A RELEVÉ DES EXEMPLES DE BONNES PRATIQUES

47-71 **QUALITÉ DE LA GESTION FINANCIÈRE ASSURÉE PAR LES GAL**

47-71 LES GAL N'ONT PAS DÛMENT TENU COMPTE DE LA NÉCESSITÉ D'UNE UTILISATION OPTIMALE DES RESSOURCES OU DE PROCÉDURES ÉQUITABLES ET TRANSPARENTES

72-93 **GESTION DE LEADER PAR LA COMMISSION ET LES ÉTATS MEMBRES**

72-93 LA COMMISSION ET LES ÉTATS MEMBRES NE SE SONT PAS MONTRÉS SUFFISAMMENT EXIGEANTS ET PARTAGENT AVEC LES GAL UNE PART DE RESPONSABILITÉ DANS LA LIMITATION DU POTENTIEL DE VALEUR AJOUTÉE DE L'APPROCHE LEADER. ILS N'ONT PAS PRIS DE MESURES SUFFISANTES POUR LIMITER LES COÛTS ET LES RISQUES

94-114 **SUIVI ET ÉVALUATION PAR LA COMMISSION ET LES ÉTATS MEMBRES**

94-114 LA COMMISSION ET LES ÉTATS MEMBRES NE SONT PAS À MÊME DE DÉMONTRER LA VALEUR AJOUTÉE OBTENUE PAR LA MISE EN ŒUVRE DE L'APPROCHE LEADER ET N'ONT PAS ENCORE ÉVALUÉ LES COÛTS ADDITIONNELS ET LES RISQUES ENCOURUS

115-126 **CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

**ANNEXE – LISTE DES PROJETS EXAMINÉS**

**RÉPONSES DE LA COMMISSION**



# GLOSSAIRE

**Approche Leader:** méthode appliquée en vue d'atteindre les objectifs de la politique de développement rural de l'UE par une mise en œuvre participative (*bottom-up*) plutôt que selon l'approche normative (*top-down*) traditionnelle. L'acronyme «Leader» signifie «liaison entre actions de développement rural».

**Axe 4:** s'agissant de la période de programmation 2007-2013, le développement rural s'articule autour de quatre axes correspondant à des ensembles de mesures cohérents. L'approche Leader constitue le quatrième axe.

**Bonne gestion financière:** gestion régulière et transparente du budget de l'UE, conforme aux dispositions du règlement financier, et notamment aux principes d'économie, d'efficacité et d'efficacités.

**Effet d'aubaine:** situation dans laquelle un projet subventionné aurait été intégralement ou partiellement réalisé même sans aide.

**État membre:** dans le cadre du présent audit, il s'agit des autorités chargées de la gestion des programmes Leader. Pour ce faire, les États membres désignent une autorité de gestion. Dans des États membres comme l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie, chacune des régions dispose de son propre programme et de sa propre autorité de gestion.

**GAL:** groupe d'action locale, à savoir un partenariat public-privé ayant pour tâche de proposer une stratégie locale de développement et de sélectionner les projets.

**Mesure:** régime d'aide pour la mise en œuvre d'une politique. La mesure définit les règles applicables aux projets qui peuvent être financés.

**Période de programmation:** cadre pluriannuel de programmation et de mise en œuvre des politiques de l'UE, telles que le développement rural; la période actuelle couvre les années 2007 à 2013.

**Programme de développement rural:** document établi par un État membre et approuvé par la Commission pour planifier et mettre en œuvre la politique de développement rural de l'UE.

**Programme Leader:** document établi par un État membre et approuvé par la Commission pour planifier et mettre en œuvre l'approche Leader. Les premiers programmes Leader ont couvert la période allant de 1991 à 1993 et ont été suivis des programmes Leader II (1994-1999), Leader+ (2000-2006) et Leader axe 4 (2007-2013). Le présent audit porte sur Leader+ et Leader axe 4, qui a été intégré dans les programmes de développement rural.

**Valeur ajoutée:** dans le cadre du présent audit, il s'agit des avantages résultant de l'approche Leader, comme le fait de pouvoir mieux définir les besoins locaux et trouver des solutions à ce niveau, un plus grand engagement de la part des acteurs locaux, ainsi que de meilleures perspectives d'innovation.

# SYNTHÈSE

## I.

Leader est une méthode appliquée pour atteindre les objectifs de la politique de développement rural de l'UE par une mise en œuvre de type participatif (*bottom-up*) plutôt que selon l'habituelle approche normative (*top-down*). Avec l'approche Leader, les coûts et les risques sont plus élevés que dans le cadre des méthodes de financement traditionnelles. Cela tient au fait qu'il existe une étape de mise en œuvre supplémentaire et qu'une partie du budget de l'UE est placée sous le contrôle d'une multitude de partenariats locaux (à savoir les GAL ou «groupes d'action locale»).

## II.

Les coûts additionnels et les risques associés à Leader se justifient par la valeur ajoutée que peut apporter une approche participative et fondée sur le partenariat (à savoir le fait de pouvoir mieux définir les besoins locaux et trouver des solutions au niveau local, un plus grand engagement de la part des acteurs locaux, ainsi que de meilleures perspectives d'innovation).

## III.

La Cour a examiné si l'approche Leader a été mise en œuvre suivant des modalités qui apportent une valeur ajoutée et avec un minimum de risques pour la bonne gestion financière. La Cour a contrôlé l'action des GAL en matière de mise en œuvre des programmes Leader+, pour lesquels les dernières dépenses ont été effectuées en 2009. La Cour a également évalué les stratégies élaborées par les GAL dans le cadre de l'axe 4, qui définissent leurs plans de mise en œuvre de l'approche Leader pour la période 2007-2013.

## IV.

La manière dont les GAL ont appliqué l'approche Leader a eu pour effet de limiter les possibilités d'apporter une valeur ajoutée sur le plan des «caractéristiques Leader», bien que la Cour ait relevé quelques exemples de bonnes pratiques. L'approche participative était limitée dans les GAL où la majorité des subventions a été octroyée aux organisations qui en étaient membres; la valeur ajoutée qu'un partenariat est susceptible d'apporter n'a pas été obtenue dans les GAL où les autorités locales ont la mainmise sur la prise de décision; peu de GAL pouvaient démontrer que leurs stratégies ou leurs projets étaient innovants ou permettaient une interaction entre différents secteurs. Les GAL n'ont pas centré leur attention sur la réalisation des objectifs de leurs stratégies locales.

## V.

La Cour a également relevé des insuffisances affectant la gestion financière assurée par les GAL. Plus précisément, ceux-ci ont octroyé des subventions à des projets sans tenir compte de l'efficacité. Les procédures n'étaient pas toujours transparentes et ne permettaient pas de démontrer de manière satisfaisante que les GAL prenaient des décisions de façon objective, à l'abri des conflits d'intérêts. Ces insuffisances rappellent celles mises en évidence par la Cour dans son rapport annuel relatif à l'exercice 2000.

## VI.

La Commission et les États membres ne se sont pas montrés suffisamment exigeants et partagent avec les GAL une part de responsabilité dans le fait que la valeur ajoutée susceptible d'être apportée par l'approche Leader ait été limitée. Ils n'ont pas pris de mesures suffisantes pour limiter les coûts et les risques. Dix ans après le dernier audit de la Cour relatif à Leader, les mêmes insuffisances persistent.

# SYNTHÈSE

## VII.

La Commission n'a encore démontré ni l'efficacité ni l'efficience de la dépense; il en va de même pour la valeur ajoutée apportée par l'approche Leader et la mesure dans laquelle les risques connus se sont concrétisés. Elle n'a pas encore déterminé non plus les coûts réels de la mise en œuvre.

## VIII.

Compte tenu de la persistance des insuffisances, la Cour recommande, d'une part, que la Commission et les États membres clarifient les dispositions visant à réduire le risque d'effet d'aubaine et veillent à leur respect et, d'autre part, qu'ils s'assurent que les procédures de sélection des projets sont objectives et dûment documentées et que le principe du partenariat est effectivement appliqué sur le terrain. La conformité aux dispositions du règlement financier passe nécessairement par la mise en place de procédures efficaces permettant d'éviter tout risque de conflit d'intérêts. Cela suppose, de la part des membres des GAL, la remise de déclarations d'intérêts, l'absence de participation à l'évaluation et à la sélection des projets et la notification de tout cas de conflit d'intérêts potentiel à l'autorité de gestion.

## IX.

La Commission devrait s'assurer que, pour le reste de la période de programmation 2007-2013, les États membres demandent aux GAL de fixer des objectifs mesurables, propres à leur territoire et susceptibles d'être atteints par le programme Leader. Les États membres devraient exiger des GAL qu'ils rendent compte de la réalisation des objectifs de leur stratégie locale, de la création de valeur ajoutée par l'adoption de l'approche Leader, ainsi que de l'efficience des dépenses subventionnées et des coûts de fonctionnement.

## X.

Le suivi devrait être recentré sur la valeur ajoutée de l'approche Leader, l'efficience et l'efficacité; il devrait également être complété par des données provenant des systèmes de contrôle et de surveillance, de sorte que la Commission puisse disposer d'informations suffisantes, fiables et pertinentes en vue de rendre compte de la valeur ajoutée et de la bonne gestion financière des programmes Leader.

# INTRODUCTION

1. Leader est la méthode de type participatif (*bottom-up*) que l'UE a retenue pour mettre en œuvre sa politique de développement rural. Elle présente sept caractéristiques (voir **graphique 1**). Des «groupes d'action locale» (appelés GAL) bénéficient d'un soutien financier pour mettre en œuvre des stratégies locales de développement, généralement sous la forme de subventions versées à des projets locaux<sup>1</sup> (voir l'**annexe** pour des exemples de projets financés). Les GAL sont des partenariats entre membres de petites communautés rurales<sup>2</sup> issus des secteurs public et privé (ainsi que non lucratif).

<sup>1</sup> Les subventions sont cofinancées par l'UE et les pouvoirs publics des États membres concernés. Dans la plupart des cas, la subvention ne représente qu'une partie du coût total du projet, le bénéficiaire devant également apporter sa contribution. Les dépenses de fonctionnement des GAL sont également cofinancées par l'UE et par les autorités de gestion nationales ou régionales.

<sup>2</sup> Dont la population n'excède pas 150 000 habitants.

GRAPHIQUE 1

## LES SEPT CARACTÉRISTIQUES DE L'APPROCHE LEADER



2. Les règlements de l'UE fixent les objectifs politiques et le cadre légal. Les États membres établissent des programmes nationaux ou régionaux pour la mise en œuvre de l'approche Leader, qui sont soumis à l'approbation de la Commission. Les GAL potentiellement intéressés développent des stratégies locales conformes aux exigences des autorités nationales ou régionales et soumettent à celles-ci leurs demandes de financement. Les États membres sont chargés de sélectionner les GAL, de verser l'aide de l'UE et la part de cofinancement national, ainsi que d'assurer le suivi et le contrôle de la mise en œuvre. Les GAL sont responsables de la sélection des projets à financer. Dans certains États membres, les GAL sélectionnent des projets jusqu'à concurrence d'une enveloppe financière annuelle, le traitement des demandes de subventions et le versement de celles-ci étant assurés par les autorités régionales ou nationales. D'autres États membres délèguent aux GAL la responsabilité de l'ensemble du processus et leur octroient des budgets annuels ou pluriannuels pour leur permettre de verser les subventions.
3. Leader a couvert, en tant qu'initiative communautaire, une première période qui a débuté en 1991 et a été suivi des programmes Leader II (1994-1999) et Leader+ (2000-2006)<sup>3</sup>. Bien que la période couverte par Leader+ ait officiellement pris fin en 2006, la mise en œuvre des projets et les dépenses y afférentes pouvaient se poursuivre jusque mi-2009. Leader+ a compté 893 GAL dans l'EU-15 et 281 dans les nouveaux États membres. La contribution de l'UE au programme Leader+ devrait finalement s'élever à 2,1 milliards d'euros.
4. À partir de 2007, Leader a été intégré dans le règlement relatif au développement rural<sup>4</sup> en tant qu'autre approche possible pour atteindre les objectifs des trois axes «classiques» de la politique correspondante (voir **encadré 1**).

<sup>3</sup> Les nouveaux États membres ont pu mettre en œuvre une mesure similaire dans leurs programmes opérationnels de développement rural à partir de la période 2004-2006.

<sup>4</sup> Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JO L 277 du 21.10.2005, p. 1).

## ENCADRÉ 1

### LES QUATRE AXES DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL 2007-2013

**Axe 1:** mesures visant à améliorer la compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture par un soutien à la restructuration, au développement et à l'innovation.

**Axe 2:** mesures visant à améliorer l'environnement et l'espace rural par un soutien à la gestion des terres.

**Axe 3:** mesures visant à améliorer la qualité de la vie dans les zones rurales et à encourager la diversification des activités économiques.

**Axe 4:** utilisation de l'approche Leader pour atteindre les objectifs des axes 1 à 3.

5. La Commission a approuvé la plupart des nouveaux programmes de développement rural nationaux et régionaux en 2007 et au début de 2008. Fin 2009, les États membres avaient sélectionné plus de 2 000 GAL dans le cadre de l'axe 4. Les dépenses de l'UE prévues au titre de l'axe Leader pour la période de programmation actuelle sont de l'ordre de 5,5 milliards d'euros (voir **graphique 2**)<sup>5</sup>, montant auquel s'ajoute un cofinancement public national de 3,4 milliards d'euros.
6. L'approche Leader repose sur l'hypothèse selon laquelle elle apporterait une valeur ajoutée par rapport à une méthode classique de mise en œuvre normative (*top-down*)<sup>6</sup>. Les approches participatives et l'interaction entre différents secteurs au niveau local sont censées y mettre en valeur le potentiel. Les groupes locaux devraient être les mieux placés pour trouver des solutions locales, intégrées et innovantes, aux problèmes posés à ce niveau, auxquels ils peuvent être davantage sensibles. La participation à la prise de décision au niveau local étant censée susciter l'enthousiasme et un plus grand engagement, elle est susceptible de renforcer la qualité et le caractère durable du développement rural<sup>7</sup>. La participation de la communauté locale, obtenue au moyen de l'approche participative, peut également produire des effets moins tangibles comme «le renforcement des capacités et du pouvoir de la population locale»<sup>8</sup> (voir **graphique 3**).

<sup>5</sup> L'axe 4 (Leader) représente 5 à 11 % des dépenses prévues au titre des programmes de développement rural dans les États membres de l'EU-15 et 2,5 % au minimum pour les programmes des nouveaux États membres.

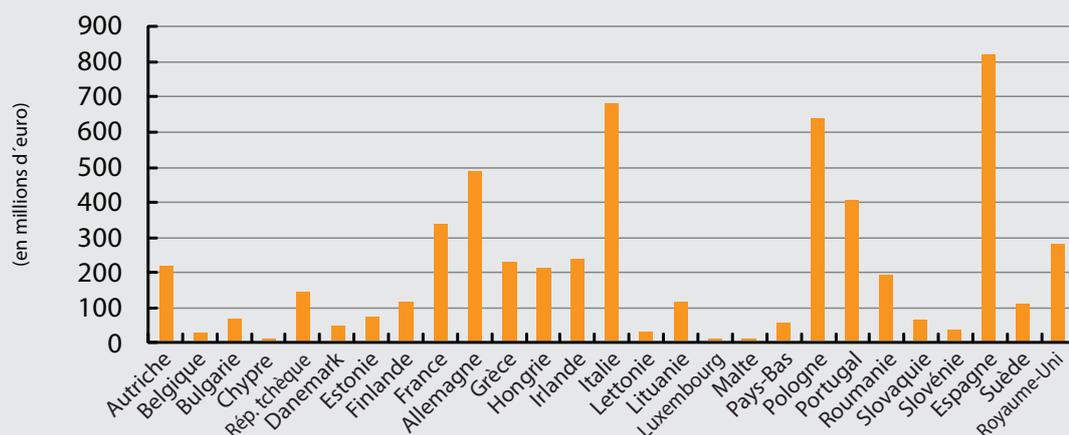
<sup>6</sup> Dans les méthodes dites normatives, les autorités nationales ou régionales définissent les mesures de dépenses et les critères de sélection des projets, puis des membres de leur personnel évaluent les propositions de projets et décident des subventions à octroyer. Certaines tâches relevant des régimes d'aide nationaux ou régionaux peuvent être effectuées par les agents des bureaux locaux.

<sup>7</sup> «Le principal concept qui sous-tend l'approche Leader est le fait que [...] les stratégies de développement sont plus efficaces et plus efficaces si elles sont décidées et mises en œuvre au niveau local par les acteurs locaux», Commission européenne, *Factsheet*, «L'approche Leader».

<sup>8</sup> «Le renforcement des capacités et du pouvoir de la population locale dans le cadre de Leader devrait être considéré comme une valeur ajoutée supplémentaire pour les communautés rurales.» Réponse de la Commission au rapport annuel relatif à l'exercice 2000.

## GRAPHIQUE 2

### VENTILATION DES FONDS DE L'UE PROGRAMMÉS POUR L'AXE 4 LEADER (2007-2013), PAR ÉTAT MEMBRE



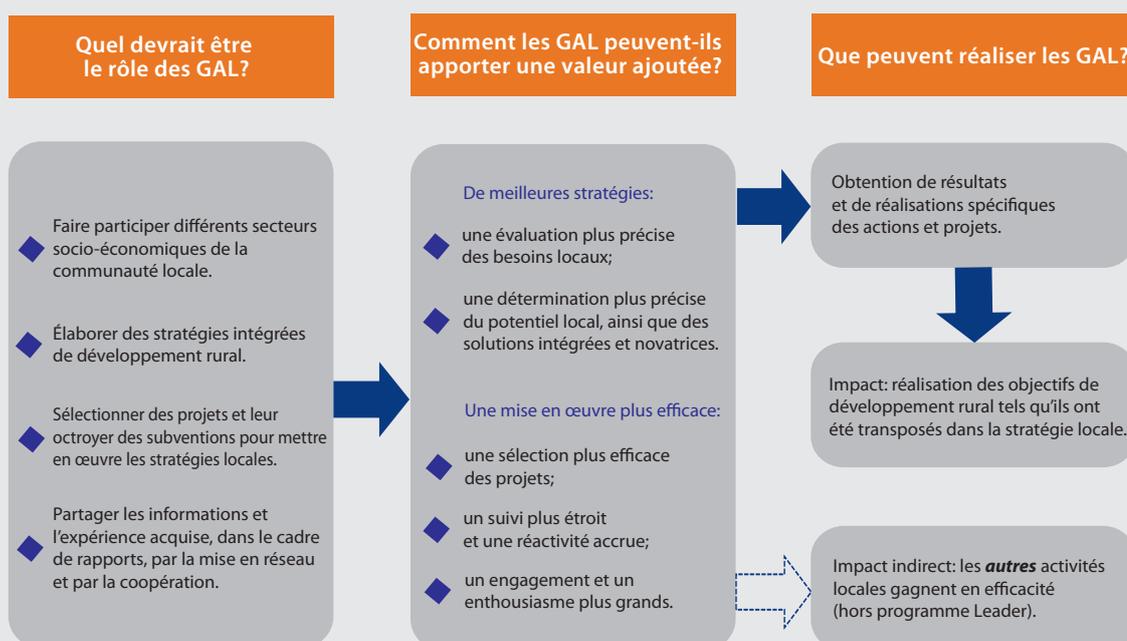
7. Les GAL constituent un échelon supplémentaire dans la mise en œuvre, ce qui entraîne des coûts additionnels. La délégation de la prise de décision à des partenariats locaux comporte également des risques pour la bonne gestion financière des fonds de l'UE en ce qui concerne le caractère équitable, la transparence et l'obligation de rendre compte, ainsi que les principes d'économie, d'efficacité et d'efficacités. Lors du dernier audit du programme Leader qu'elle a effectué (voir rapport annuel relatif à l'exercice 2000<sup>9</sup>), la Cour avait constaté que des insuffisances graves affectaient la gestion financière assurée par les GAL, à savoir: un risque d'effet d'aubaine résultant de l'octroi de subventions rétroactives par les GAL; le manque de transparence dans la sélection des projets; le risque de conflits d'intérêts; des coûts de fonctionnement élevés; la longueur des procédures). La Commission avait répondu qu'elle était consciente des risques. Sa principale action avait consisté à encourager les bonnes pratiques et la bonne gestion financière par la diffusion d'orientations et l'échange d'informations<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Rapport annuel relatif à l'exercice 2000, points 3.96 à 3.112 (JO C 359 du 15.12.2001).

<sup>10</sup> Cet aspect est développé aux points 72 à 77 et 104 à 106.

### GRAPHIQUE 3

## RÔLE DES GAL DANS LA MISE EN ŒUVRE DE L'APPROCHE LEADER



# ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

8. Comme cela est indiqué ci-dessus, l'approche Leader entraîne davantage de coûts et de risques que les méthodes plus classiques et centralisées de mise en œuvre de la politique de développement rural; par contre, elle est susceptible d'apporter une valeur ajoutée grâce à ses sept caractéristiques. C'est pour cela que la Cour a formulé la question d'audit suivante: *L'approche Leader a-t-elle été mise en œuvre suivant des modalités qui permettent d'apporter une valeur ajoutée, avec un minimum de risques pour la bonne gestion financière?*

9. La Cour a fondé son audit sur:

- des questionnaires d'audit remplis par un échantillon de 202 GAL sélectionnés de manière aléatoire dans 23 États membres;
- un examen de la documentation pour 27 de ces GAL;
- des contrôles sur place et des études de cas concernant 13 de ces GAL et portant sur plus de 60 projets représentatifs de la diversité de ceux qu'ils financent (voir la liste des projets figurant en **annexe**);
- un audit des autorités de gestion des 11 programmes Leader concernés, qui représentent ensemble plus de 40 % des fonds de l'UE prévus pour la période de programmation 2007-2013;
- un audit des activités menées par la Commission dans le cadre de Leader.

Au premier semestre 2009, moment où les travaux d'audit sur le terrain ont été réalisés, les GAL avaient depuis peu clôturé la mise en œuvre de leurs stratégies Leader+<sup>11</sup> pour la période 2000-2006 et avaient été sélectionnés par les États membres sur la base de leurs stratégies pour l'axe 4, qui déterminent leurs plans de mise en œuvre de l'approche Leader pour la période 2007-2013. À l'exception de l'Allemagne et de l'Aragon (Espagne), les GAL n'avaient pas encore commencé à mettre ces stratégies en pratique.

<sup>11</sup> En Pologne, les GAL ont mis en œuvre des programmes Leader+ transitoires, qui n'étaient pas comparables à ceux des autres États membres.

- 10.** La Cour a défini des critères en matière de «bonnes pratiques» en se fondant sur la législation et sur des documents et des publications de la Commission<sup>12</sup>. Sur la base de ces critères, elle a examiné la performance des GAL sélectionnés pour la période couverte par Leader+ et eu égard à leurs stratégies pour l'axe 4. L'audit a été effectué dans les locaux des GAL pour permettre d'examiner toute la documentation pertinente et de discuter, avec le personnel et les membres du GAL, du contexte et de la stratégie appliquée. Les projets sélectionnés ont également fait l'objet d'un contrôle sur place et d'entretiens avec leurs promoteurs.

Dans les cas où des faiblesses ou des bonnes pratiques ont été identifiées, les informations correspondantes relatives au suivi et à l'évaluation à l'échelle nationale ou régionale, les systèmes de contrôle et les procédures ont été évalués pour déterminer si les pratiques en question étaient représentatives. La Cour a apprécié la performance de la Commission et des États membres en matière de gestion, de suivi, d'évaluation et de supervision de Leader en se fondant sur les programmes régionaux et nationaux, les règles de fonctionnement, les résultats des inspections, les rapports sur la mise en œuvre et les évaluations. L'audit a notamment porté sur l'évaluation, par la Commission, de l'axe 4 des 11 programmes de développement rural concernés et sur la sélection des GAL pour l'axe 4 par les États membres.

- 11.** Les observations sont regroupées, en fonction des principales responsabilités, à savoir:
- la mise en œuvre des éléments caractéristiques de Leader par les GAL;
  - la bonne gestion financière par les GAL;
  - la gestion des programmes Leader par la Commission et par les États membres;
  - le suivi et l'évaluation par la Commission et par les États membres.

<sup>12</sup> Notamment la communication de la Commission aux États membres du 14 avril 2000 fixant les orientations pour l'initiative communautaire concernant le développement rural (Leader+) (JO C 139 du 18.5.2000, p. 5) et les articles 61 à 65 du règlement (CE) n° 1698/2005.

TABLEAU 1

## GAL SÉLECTIONNÉS ET BUDGETS PRÉVUS POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LEURS STRATÉGIES «AXE 4»

(en millions d'euros)

Référence du GAL	État membre (Région)	Budget 2007-2013 relatif à l'axe 4 <sup>1</sup>
DE-BY	Allemagne (Bavière) <sup>2</sup>	2,6
DE-MV	Allemagne (Mecklembourg-Poméranie occidentale) <sup>2</sup>	5,4
IE	Irlande	14,6
EL	Grèce	6,5
ES-A	Espagne (Aragon)	7,1
ES-CM	Espagne (Castille-La Manche)	3,9
FR (PL)	France (Pays de la Loire)	1,5
FR (LR)	France (Languedoc-Roussillon)	3,2
IT-TOS	Italie (Toscane)	7,6
HU	Hongrie	5,9
PL (WP)	Pologne (Pomorskie)	4,3
PL (WŚ)	Pologne (Świętokrzyskie)	2,1
PT	Portugal	6,0

<sup>1</sup> Cofinancement national ou régional compris.

<sup>2</sup> Dotations indicatives.

# OBSERVATIONS

## MISE EN ŒUVRE DES ÉLÉMENTS CARACTÉRISTIQUES DE L'APPROCHE LEADER PAR LES GAL POUR OBTENIR UNE VALEUR AJOUTÉE

LA MANIÈRE DONT LES GAL ONT MIS EN ŒUVRE L'APPROCHE LEADER A EU POUR EFFET DE LIMITER LES POSSIBILITÉS D'APPORTER UNE VALEUR AJOUTÉE SUR LE PLAN DES «CARACTÉRISTIQUES LEADER», MÊME SI LA COUR A RELEVÉ DES EXEMPLES DE BONNES PRATIQUES

### APPROCHE PARTICIPATIVE

12. L'approche participative vise à promouvoir localement le développement rural par l'implication de la communauté locale, des groupes d'intérêts économiques et sociaux et de représentants des organismes publics et privés. La communauté locale est censée participer à la détermination de la stratégie la plus pertinente sur le plan local et à la mise en œuvre des activités (projets) nécessaires pour réaliser les objectifs de cette stratégie.

Tous les GAL ont obtenu, à des degrés divers, une participation de la communauté locale, mais certains d'entre eux ont octroyé la plus grande partie des subventions Leader+ aux organisations comptant parmi leurs membres

13. Les GAL ont utilisé des méthodes variées pour informer la communauté locale des possibilités d'obtenir des subventions en faveur de projets: à l'occasion de réunions ou d'évènements publics, au moyen de brochures, de publications ou de leurs sites web, ainsi que par l'intermédiaire de leurs membres. Ce faisant, les GAL ont non seulement répondu à une demande de subventions préexistante, mais ils ont aussi probablement encouragé d'autres acteurs locaux à envisager de nouveaux investissements ou de nouveaux projets. En Toscane (Italie) par exemple, le GAL disposait d'un point d'information au sein de la chambre de commerce locale. Les programmes Leader ont également fait l'objet d'une publicité dans la presse locale et au moyen de panneaux affichés sur les sites des projets. En Hongrie, le GAL a fait mieux connaître Leader en plaçant des panneaux à l'entrée de chaque village.



Photo n° 1: Hongrie – Panneaux annonçant la participation du village aux programmes Leader

14. Tous les GAL disposaient également de bureaux locaux, où des employés assistaient les promoteurs de projets dans la préparation de leurs demandes de subvention<sup>13</sup>. Ce «service de consultations gratuites» a constitué un facteur incitatif en faveur de la présentation de demandes de subventions, sachant que sans lui, les promoteurs inexpérimentés, notamment ceux de projets d’envergure limitée, auraient pu être découragés par la longueur et la complexité des procédures (voir point 70).
15. Si de nombreux projets consistaient en l’octroi de subventions directes pour des investissements, ou pour la réalisation d’études ou l’organisation d’évènements, certains GAL ont également fait preuve d’anticipation en travaillant avec les acteurs locaux à la recherche et à l’élaboration de projets plus stratégiques à partir des premières idées formulées. Par exemple, le GAL du Land de Mecklembourg-Poméranie occidentale (Allemagne) a créé des groupes de travail appelés «cellules d’innovation» pour orienter et soutenir les promoteurs des projets les plus complexes. En Irlande, le GAL a recruté des «agents de développement», dont le travail consistait à rechercher activement et à développer des idées de projets susceptibles de favoriser la réalisation des objectifs stratégiques (voir **encadré 2**).

<sup>13</sup> En Grèce, les règles nationales interdisaient ce type d’assistance à partir du moment où un appel formel à propositions de projets était publié. Les promoteurs de projets interrogés avaient tous versé entre 1 200 et 3 500 euros à des consultants pour qu’ils établissent leurs demandes de subventions.

## ENCADRÉ 2

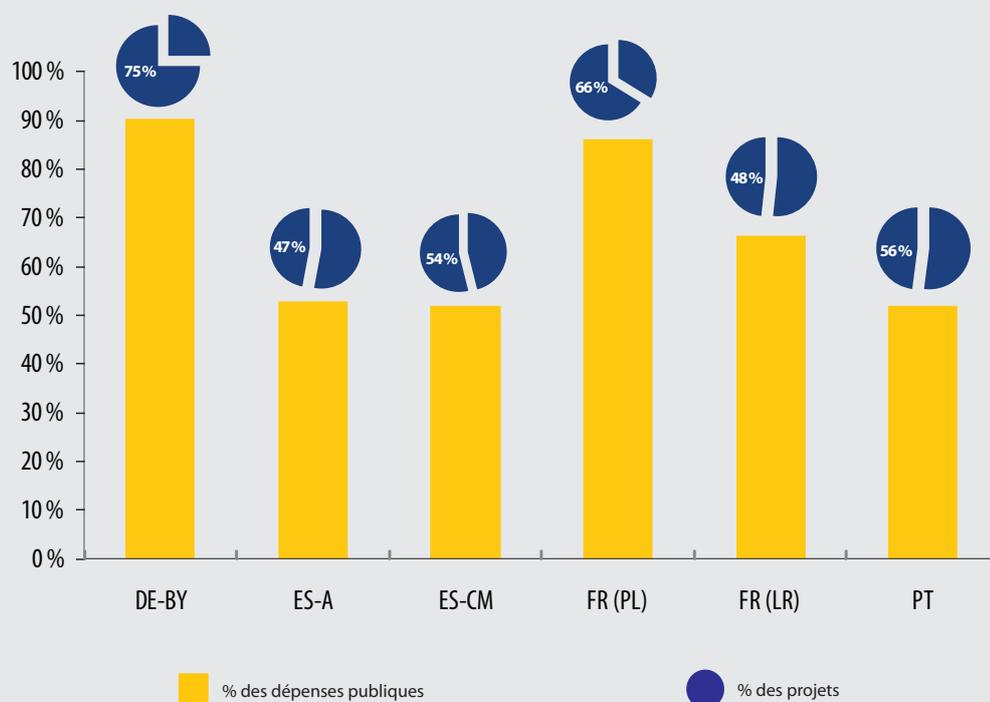
### RÔLE DES AGENTS DE DÉVELOPPEMENT DE PROJETS DANS LE GAL D’IRLANDE

Les agents de développement étaient chargés d’analyser, de définir et d’élaborer, de stimuler et de promouvoir des activités et des initiatives. L’agent chargé du secteur «alimentation» avait par exemple pour tâche de développer et de commercialiser la marque régionale de produits alimentaires locaux, de concevoir des initiatives en matière d’agriculture alternative, etc. L’agent tenait un blog, participait à des réunions ou à des événements, en organisait lui-même et encourageait l’élaboration de projets par des professionnels du secteur alimentaire, qu’il assistait dans cette tâche.

16. Tous les GAL audités ont octroyé des subventions à des projets dont les promoteurs faisaient partie de leurs membres. Le programme Leader+ mis en œuvre par le GAL de Bavière (Allemagne) ne comptait que 12 promoteurs de projets différents, dont 6 avaient un lien direct avec lui. Dans 6 des 11 GAL sélectionnés pour Leader+, ces subventions représentaient entre 50 et plus de 90 % du montant total (voir **graphique 4**). Les subventions disponibles pour les autres membres de la communauté étaient, de ce fait, réduites, ce qui limitait leurs possibilités de participer par la mise en œuvre de projets.

GRAPHIQUE 4

### SUBVENTIONS ACCORDÉES AUX GAL ET AUX ORGANISATIONS QUI EN SONT MEMBRES<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Y compris les organismes dans lesquels des membres du GAL avaient un intérêt direct. Les données relatives à l'Aragon ne tiennent pas compte des subventions accordées aux petites entreprises lorsque les promoteurs faisaient parties du GAL. La politique d'adhésion du GAL encourage la participation de la communauté et ne restreint donc pas les possibilités en la matière (voir point 19).

17. Tous les GAL ont associé la communauté locale à l'élaboration de leurs stratégies «axe 4», mais à des degrés divers. L'un des GAL français (Languedoc-Roussillon) et celui de Bavière organisaient des ateliers thématiques dans le cadre d'un processus participatif pour déterminer les forces, les faiblesses et les opportunités de leur territoire local, ainsi que les menaces qui pèsent dessus (SWOT – *strengths, weaknesses, opportunities and threats*), et pour débattre de la stratégie. Tous les GAL organisaient des réunions publiques pour présenter le programme Leader et collecter des idées de projets, mais en Toscane, en Irlande, au Portugal et en Castille-La Manche (Espagne), il était difficile d'établir si la consultation avait eu une incidence sur l'analyse SWOT effectuée par le GAL ou sur la définition des objectifs de la stratégie locale et, le cas échéant, dans quelle mesure. La consultation servait avant tout à stimuler et à évaluer la demande concernant les différentes mesures envisagées et à recueillir des propositions de projets.

#### **PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ AU NIVEAU LOCAL**

18. L'une des caractéristiques principales de l'approche Leader est que les décisions doivent être prises non pas par les pouvoirs publics, mais dans le cadre d'un partenariat local plus large auquel les administrations locales participent sans avoir une voix prépondérante<sup>14</sup>. La participation de la communauté peut être renforcée en permettant à toutes les parties intéressées au niveau local de prendre part aux activités du GAL et en s'assurant que tous les acteurs locaux essentiels sont représentés.

<sup>14</sup> Les GAL doivent être représentatifs de partenaires des différents milieux socio-économiques du territoire concerné et ayant une implantation locale. Au niveau décisionnel, les partenaires économiques et sociaux ainsi que d'autres représentants de la société civile, tels que des agriculteurs, des femmes du milieu rural, des jeunes ainsi que leurs associations, doivent représenter au moins 50 % du partenariat local (article 62 du règlement (CE) n° 1698/2005).

Les GAL n'ont pas toujours établi un partenariat public-privé efficace

19. En Pologne et en Aragon, les GAL étaient des associations ayant une politique d'adhésion assez souple et qui encourageaient tout habitant ou organisme local à devenir membre. Par exemple, le GAL en Aragon comptait environ 500 membres (voir **tableau 2**). Par contre, en Grèce, le GAL en comptait moins et l'adhésion se faisait sur invitation, ce qui peut avoir entraîné l'exclusion d'organismes et d'habitants locaux susceptibles d'enrichir le partenariat (voir **encadré 3**).

TABLEAU 2

### COMPOSITION DES GAL LEADER+

DE-BY	DE-MV	IE	EL	ES-A	ES-CM	FR (PL)	FR (LR)	IT-TOS	HU	PT
<i>Nombre de membres du GAL</i>										
20	13	16	15	484	46	78	49	15	41	22
<i>Nombre de membres du GAL qui sont également membres du comité de décision</i>										
11	13	16	7	16	20	20	22	13	21	7

ENCADRÉ 3

### COMPOSITION DU GAL EN GRÈCE

L'adhésion au GAL Leader+ se faisait sur invitation; les acteurs locaux ne représentaient qu'une petite partie des membres et la structure du GAL donnait aux représentants du secteur public la possibilité d'influer sur la prise de décision. Organisé comme une entreprise, le GAL comptait 15 actionnaires et son capital était détenu à 97 % par les collectivités locales. Le conseil d'administration, composé de neuf représentants des principales municipalités (maires pour la plupart), instituait une commission chargée de se prononcer sur les demandes de subventions. Celle-ci était constituée de représentants de trois municipalités et de quatre autres organismes: la chambre de commerce, une association d'agriculteurs pratiquant l'agriculture biologique, une association de femmes et un organisme de recherche.

- 20.** Tous les GAL audités comptaient parmi leurs membres des représentants de différents secteurs et de groupes divers, notamment des autorités locales, des secteurs du tourisme et de l'agriculture, ainsi que des petites entreprises. Tous comptaient également des femmes parmi les membres de leurs comités de décision. Les jeunes constituent un important groupe cible pour la politique de développement rural de l'UE et leur participation au processus de prise de décision peut faire en sorte que leurs besoins et leurs perspectives soient dûment pris en considération et que des solutions appropriées soient mises en œuvre. Seuls 7 des 13 GAL relevant de l'axe 4 comptaient des représentants de la jeunesse parmi leurs membres (et les GAL en Espagne et en Hongrie étaient les seuls où elle était représentée au niveau du comité de décision). D'autres GAL ont invoqué le fait qu'il n'existait pas d'organisations de jeunes dans leur région, mais aucun n'avait entrepris d'action spécifique pour permettre aux jeunes de participer à ses travaux.
- 21.** Dans tous les GAL, le comité de décision ne comptait pas plus de 50 % de membres issus du secteur public, comme le prévoit le règlement. Les GAL français étaient les seuls à disposer de règles internes imposant un «double quorum»: les membres issus du secteur privé doivent constituer au moins 50 % des votants pour qu'une décision puisse être prise au cours d'une réunion (même si cette règle n'était pas toujours appliquée).
- 22.** La Cour a constaté plusieurs autres cas où les principes Leader n'étaient pas rigoureusement respectés. En France (Languedoc-Roussillon), la voix du président du comité de programmation pour Leader+ était prépondérante, ce qui accordait une majorité de fait aux représentants du secteur public. Dans le GAL du Pays de la Loire (France), les membres du comité issus du secteur privé étaient principalement des représentants d'associations créées par les pouvoirs publics locaux (voir **encadré 4**). Ce comité proposait des projets au «Syndicat intercommunal», qui prenait la décision finale concernant les subventions accordées aux projets.

## ENCADRÉ 4

## COMPOSITION DU GAL DU PAYS DE LA LOIRE (FRANCE)

Le GAL a procédé à une évaluation interne qui a révélé que «la composition de ce Comité de Programmation pose cependant le problème de la représentativité de l'ensemble des acteurs locaux. En effet, les partenaires privés retenus sont quasiment tous issus des associations de Pays [un regroupement de communes]». «Chacune de ces associations est présidée par un élu». «Or, même si ces associations possèdent une connaissance très poussée des problématiques du territoire [...], il aurait été intéressant d'intégrer des responsables d'entreprises locales ou encore des associatifs non issus du Pays. D'autre part, ni la Chambre de Commerce et de l'Industrie, ni la Chambre des Métiers n'étaient représentées, seule la Chambre d'Agriculture possédait un représentant au sein du Comité de Programmation».

23. Au Portugal, le GAL prenait parfois des décisions sur la base de quelques voix exprimées uniquement par les représentants des conseils locaux (voir **encadré 5**)<sup>15</sup>. Le cas échéant, la valeur ajoutée qu'un partenariat pouvait apporter à la prise de décision était inexistante.

<sup>15</sup> Le GAL de Bavière avait également approuvé des propositions de projets alors que peu de membres étaient présents (voir **encadré 14**).

#### STRATÉGIES LOCALES DE DÉVELOPPEMENT PAR ZONE

24. L'approche par zone veut que les GAL définissent et mettent en œuvre une stratégie de développement en tenant compte de la situation particulière de leur territoire, ainsi que de ses forces et de ses faiblesses. Pour tirer pleinement parti de ce potentiel, les GAL doivent traduire leurs besoins et leurs perspectives spécifiques en objectifs locaux et appliquer leur stratégie en se focalisant sur la réalisation de ces objectifs.
25. Les objectifs des GAL doivent définir en détail les résultats que ceux-ci entendent obtenir au niveau local au moyen de leur stratégie, de manière à fournir un cadre clair et des orientations précises pour la gestion quotidienne des programmes, ainsi qu'une base pour la gestion de la performance et l'obligation de rendre compte.

#### ENCADRÉ 5

### PARTICIPATION AUX VOTES DANS LE GAL PORTUGAIS

Le comité de décision du GAL était constitué de représentants des trois municipalités (qui assuraient à tour de rôle les fonctions de président, vice-président et trésorier), d'une association culturelle, d'une association de petites entreprises, d'une association d'industriels locaux et d'une association d'agriculteurs.

Les auditeurs de la Cour ont examiné les comptes rendus des huit réunions au cours desquelles les projets sélectionnés ont été approuvés. Lors de trois de ces réunions, les membres issus des municipalités et ceux issus d'autres horizons étaient en nombre égal. Lors des cinq autres réunions, les représentants des municipalités étaient majoritaires. À deux reprises, le GAL a sélectionné des projets uniquement sur la base des voix des représentants des trois municipalités.

Les GAL ne se sont pas véritablement focalisés sur la réalisation des objectifs de leur stratégie locale (par zone)

- 26.** Les objectifs de la stratégie locale Leader+ des GAL n'étaient pas spécifiques, mesurables et réalisables dans un délai déterminé. La plupart d'entre eux avaient un caractère tellement général qu'ils pouvaient s'appliquer à n'importe quelle zone rurale (voir l'exemple dans l'**encadré 6**). Les objectifs tels que «*lutter contre l'exode rural et l'abandon de l'agriculture traditionnelle*» (GAL portugais) auraient pu être mesurables, mais, en l'absence de données sur la situation de départ ou sur celle à atteindre, ils ne l'étaient pas dans la pratique. Les objectifs étaient exprimés en termes vagues. Par exemple, «*promouvoir l'identité de la région par l'amélioration et la promotion des produits et services locaux*» (Grèce), ce qui revient à décrire ce que le GAL entend faire et non la situation qu'il souhaite créer.
- 27.** Les GAL ne se sont pas focalisés sur la réalisation des objectifs. En France (Languedoc-Roussillon), par exemple, l'objectif premier des stratégies Leader+ était d'utiliser les nouvelles technologies pour renforcer la compétitivité de la zone rurale. Lorsque la possibilité d'obtenir un cofinancement par un programme national consacré aux projets touristiques s'est présentée, le GAL a ajouté une nouvelle mesure de dépense pour financer des installations telles qu'un centre VTT.

#### ENCADRÉ 6

### GAL DE MECKLEMBOURG-POMÉRANIE OCCIDENTALE: EXEMPLES D'OBJECTIFS RELEVANT DE LA STRATÉGIE LOCALE

Quatre objectifs ont été fixés:

- 1) renforcement de l'attractivité de la région;
- 2) mise en réseau des zones touristiques;
- 3) nouveaux services et activités liées à l'emploi;
- 4) renforcement de la structure économique régionale par une attitude d'ouverture et par l'appui aux nouvelles possibilités en matière de création d'emploi.

Chacun de ces objectifs était suivi d'une rubrique intitulée «objectif/stratégie» décrivant la situation et ce que le GAL entendait faire en termes généraux, par exemple «soutenir des initiatives destinées à qualifier et à former les femmes et les jeunes». Il n'y avait aucune indication spécifique concernant ce que la mise en œuvre de la stratégie devait permettre de réaliser. Les objectifs stratégiques n'étaient assortis d'aucune donnée sur la situation de départ ni sur celle à atteindre.



- 29.** En Grèce, en Toscane et en Espagne<sup>16</sup>, les GAL mettaient leurs stratégies en œuvre sous la forme de «mesures» définies par l'État membre pour classer les projets similaires par catégories à des fins de gestion budgétaire et d'information. Par exemple, en Grèce, le GAL s'occupait de mesures comme «aides à l'investissement pour les entrepreneurs». Celle-ci était subdivisée en «projets de tourisme rural», «projets de technologies moderne», etc. Ceux-ci étaient à leur tour classés par «actions», telles que «création de lieux d'hébergement touristique». Ce classement facilite le suivi et le contrôle des activités des GAL, mais comporte également le risque que ceux-ci mettent en œuvre les mesures de dépenses (en évaluant et en sélectionnant les projets en fonction de leur éligibilité) sans tenir compte des objectifs de la stratégie locale.
- 30.** Par la publicité qu'ils ont faite, les GAL ont privilégié les propositions de projets remplissant les conditions d'éligibilité d'une mesure particulière, plutôt que les projets qui auraient permis d'atteindre un objectif spécifique de la stratégie locale. Les GAL évaluaient la «conformité» des projets à la stratégie ou leur «cohérence» avec celle-ci, mais les objectifs étaient tellement généraux qu'il était pratiquement impossible de disqualifier un projet une fois celui-ci déclaré éligible, à moins d'un dépassement des crédits alloués à la mesure. Les GAL continuaient à accorder des subventions alors même que les objectifs de résultats avaient été atteints<sup>17</sup>.
- 31.** Le suivi et la présentation d'informations ont eu pour effet de renforcer encore la prépondérance des mesures: les GAL surveillaient et analysaient les projets mis en œuvre pour chaque mesure de dépense, et en rendaient compte, mais ils ne collectaient aucune donnée en vue de déterminer si les objectifs de la stratégie locale avaient été atteints, ni ne vérifiaient, le cas échéant, dans quelle mesure.
- 32.** Par exemple, en Irlande, le GAL a publié un compte rendu de ses réalisations au terme du programme Leader+. Ce compte rendu comportait une section intitulée «ce que nous avons promis», où les objectifs stratégiques étaient répertoriés. La section suivante, intitulée «ce que nous avons réalisé», décrivait les projets mis en œuvre. Ceux-ci étaient classés par mesure, comme les «projets de formation». Il n'y avait aucune précision sur ce qui avait été fait (ou réalisé) par rapport aux objectifs stratégiques. En Allemagne et en France, où les GAL n'étaient pas tenus de se conformer à des mesures nationales ou régionales, ceux-ci ont également rendu compte des projets mis en œuvre et non des objectifs atteints<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Cela vaut également, dans une moindre mesure, pour l'Irlande.

<sup>17</sup> Par exemple, en Grèce, à la suite d'un appel à propositions de projets d'hébergement touristique, le GAL a approuvé des subventions pour des projets excédant de 20 % le nombre de logements touristiques ciblés. Compte tenu du niveau élevé de la demande, le GAL a lancé un nouvel appel à propositions de projets dans ce domaine.

<sup>18</sup> À l'exception, en partie, du GAL de Bavière, qui a organisé un atelier pour examiner si les objectifs de la stratégie Leader+ avaient été atteints.

33. Au moment de l'audit, la plupart des GAL n'avaient pas encore établi leurs critères de sélection des projets, ni mis en place un système de suivi et d'évaluation pour la période de programmation 2007-2013; les informations disponibles indiquent cependant que les GAL n'ont prévu aucun changement important. Les stratégies «axe 4» des GAL n'étaient pas assorties d'objectifs spécifiques au niveau local et tous les États membres, sauf un, imposaient le recours à des mesures communes (voir point 84).

#### APPROCHES NOVATRICES ET MULTISECTORIELLES

34. Leader est censé constituer une approche novatrice. Les GAL doivent concevoir leurs stratégies et les appliquer de manière à mettre tout en œuvre pour promouvoir concrètement le développement rural en apportant des réponses novatrices aux anciens et aux nouveaux problèmes du monde rural. Les GAL peuvent apporter une valeur ajoutée par une action différente de celles des autres programmes ou des actions entreprises par les autorités locales. Les projets relevant des activités courantes des autorités locales ou qui sont éligibles à d'autres programmes ne devraient donc être financés par Leader que dans des circonstances exceptionnelles, dûment justifiées par un besoin stratégique particulier.
35. De type multisectoriel, la conception et la mise en œuvre de la stratégie, fondées sur l'interaction entre les acteurs et entre les projets de différents secteurs de l'économie locale, sont une autre caractéristique de l'approche Leader.

Les GAL n'ont guère pu prouver que leurs stratégies et leurs projets comportaient des aspects novateurs ou une interaction entre différents secteurs. Les GAL ont financé des projets assez semblables à ceux des autres programmes de l'UE ou correspondant aux activités courantes des autorités locales

36. L'interaction entre les acteurs de différents secteurs existait au sein des partenariats des GAL, comme cela est décrit aux points 18 à 23, mais pas de manière significative dans le cadre des stratégies ou des projets des GAL. Certains GAL ont été en mesure de présenter des exemples d'interaction, comme en Irlande, où la stratégie a permis de rassembler des producteurs, des détaillants et des représentants du secteur touristique pour commercialiser des produits locaux. Toutefois, la plupart des GAL ont octroyé des subventions à des projets indépendants destinés à soutenir l'activité normale des promoteurs (voir *annexe*).

- 37.** S'agissant de Leader+, les GAL étaient tenus d'évaluer le caractère novateur et expérimental des propositions de projets à la lumière de critères précis (voir **tableau 3**)<sup>19</sup>. Malgré cela, les GAL ont approuvé des projets affichant peu de caractéristiques fortement novatrices. Par exemple, en Grèce, les formulaires de demande de subvention décrivaient les caractéristiques novatrices et expérimentales d'investissements prévus dans des restaurants, des ateliers de ferronnerie, des établissements vinicoles, etc., mais ces caractéristiques étaient en réalité inexistantes (voir **encadré 8**).
- 38.** En Toscane, le GAL a lancé un appel à propositions de projets dans le cadre de la mesure «soutien aux entreprises pour l'innovation en matière de procédés et de produits». Un producteur de pommes a transmis au GAL une proposition de projet consistant essentiellement à acheter des cageots de fruits ordinaires. Le GAL l'a classée comme «investissement novateur permettant de réduire les coûts de production et de faciliter la récolte et l'emballage», au motif qu'elle était «novatrice pour l'entreprise elle-même». Cette classification a permis au projet d'obtenir une note de 7 sur 10 pour l'innovation. En Hongrie, le GAL a évalué les propositions de projets sur le plan de «l'innovation et de la nouveauté» et a accordé la note maximale aux six projets examinés. L'un des projets portait sur la rénovation des installations d'une pension de famille, comprenant notamment l'achat de bicyclettes destinées à être utilisées par les clients, ce qui constituait une nouvelle prestation au niveau local. Ce n'était pas le cas du projet consistant à tracer une piste conduisant au vignoble du promoteur, ou de celui visant à consolider les murs d'un presbytère endommagés à la suite d'un affaissement.

<sup>19</sup> L'évaluation des propositions de projets par les GAL est abordée au point 58.

TABLEAU 3

### CARACTÈRE NOVATEUR DES PROJETS SÉLECTIONNÉS

DE-BY	DE-MV	IE	EL	ES-A	ES-CM	FR (PL)	FR (LR)	IT-TOS	HU	PT
<b>Les GAL disposaient-ils de critères précis pour évaluer le caractère novateur et expérimental des projets?</b>										
Non	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Oui	Oui	Oui
<b>Pondération attribuée au critère «innovation» dans l'évaluation globale (en %)</b>										
n.d. <sup>1</sup>	n.d. <sup>1</sup>	n.d. <sup>1</sup>	13	7	4	n.d. <sup>1</sup>	n.d. <sup>1</sup>	10-19	8	10

<sup>1</sup> En France et en Allemagne, les GAL n'ont pas documenté la moindre évaluation de projets fondée sur des critères de sélection, contrairement au GAL en Irlande. Celui-ci n'a cependant pas attribué de notes.

39. Dans son rapport annuel relatif à l'exercice 2000, la Cour faisait observer que les GAL accordaient des subventions à des projets qui auraient pu être financés par d'autres programmes. La réponse de la Commission était que «[...] il peut être approprié de financer dans le cadre de Leader certains projets individuels qui, considérés isolément, devraient bénéficier d'une aide dans le cadre des programmes généraux, lorsque ces projets sont indispensables à la mise en œuvre d'un programme de développement innovateur d'un groupe d'action locale particulier».
40. La plupart des subventions concernaient des petits projets, ce qui distingue Leader des autres programmes de financement de l'UE. Par exemple, en Irlande, le GAL a accordé des subventions allant de 1 000 à 65 000 euros. Cependant, 8 des 11 GAL Leader+ ont financé des projets pour un coût total de 200 000 euros, voire davantage (voir la liste des projets figurant en *annexe*). Les investissements dans des établissements vinicoles, des moulins à huile d'olive, des projets de rénovation de villages, etc. auraient pu être éligibles à d'autres programmes de financement de l'UE. En l'occurrence, les GAL étaient en mesure de démontrer que les projets étaient conformes à leur stratégie, mais en l'absence d'objectifs locaux spécifiques (voir point 26), ils ne pouvaient démontrer que ces projets étaient *essentiels*.

## ENCADRÉ 8

### «CARACTÈRE EXPÉRIMENTAL» DES PROJETS APPROUVÉS PAR LE GAL EN GRÈCE

Dans l'ensemble des formulaires de demandes relatifs aux six projets du secteur privé audités, le caractère expérimental des propositions était justifié par des activités de mise en réseau. Tous ces formulaires avaient été remplis par des consultants. Les promoteurs de projets interrogés n'avaient toutefois jamais pris part à ce type d'activités. Par exemple, le promoteur du projet d'atelier de ferronnerie n'avait pas connaissance de l'existence d'un réseau local de petites entreprises et ignorait que sa proposition de projet impliquait qu'il y participe.

En outre, la demande de subvention décrivait le projet comme s'inscrivant dans la stratégie locale du GAL parce qu'il concernait des produits en fer forgé permettant de préserver le caractère traditionnel et le cachet des constructions locales. Dans la pratique, le demandeur produisait essentiellement des produits de style moderne en aluminium.

41. En outre, la valeur ajoutée que l'approche Leader est susceptible d'apporter est réduite si celle-ci ne constitue rien d'autre qu'une source supplémentaire de financement pour les activités normales des collectivités locales. Si les missions obligatoires, telles que l'éducation, étaient en principe exclues, tous les GAL, sauf en Irlande, ont octroyé des subventions à des projets dont les promoteurs étaient des collectivités locales (voir l'**encadré 9** et la liste des projets figurant en **annexe**). Certains de ces projets avaient été achevés avant l'introduction de la demande de subvention Leader (voir, par exemple, l'**encadré 10**); en l'occurrence, les subventions venaient simplement s'ajouter aux budgets des collectivités locales.

## ENCADRÉ 9

### EXEMPLES DE SUBVENTIONS LEADER+ OCTROYÉES À DES COLLECTIVITÉS LOCALES

**GAL de Castille-La Manche:** l'une des municipalités qui faisait partie du GAL a conduit un projet visant à enclore un espace de jeux pour enfants. Le projet consistait à construire un mur de briques de style rustique surmonté d'une clôture métallique pour un coût de 36 000 euros (dont 26 500 euros de subvention de l'UE au titre de Leader et 500 euros provenant des autorités nationales et régionales).

**GAL de Grèce:** l'une des municipalités qui faisait partie du GAL a conduit un projet de réhabilitation du système de drainage et de réfection des routes et des trottoirs du centre de la ville. Le financement Leader+ (211 000 euros) a permis de prendre en charge le coût des travaux pour une zone limitée. La municipalité a par ailleurs obtenu un financement de l'État d'un montant total de 1,4 million d'euros pour réparer les rues restantes et clôturer ainsi le projet.

## ENCADRÉ 10

### EXEMPLES DE SUBVENTIONS OCTROYÉES À DES PROJETS DÉJÀ TERMINÉS

**GAL de Toscane:** projet «services aux citoyens et à la collectivité territoriale». Le GAL a publié un appel à propositions de projets en mai 2004 et a décidé, lors de sa réunion du 12 juillet 2004, d'octroyer une subvention de 121 470 euros à un consortium de municipalités (qui était représenté au sein du comité de décision du GAL). La convention de subvention était datée du 20 septembre 2004. Le projet, qui concernait un service public de médecine vétérinaire et d'information accessible 24 heures sur 24 ainsi que l'octroi de permis de chasse, de pêche et de cueillette des champignons, avait démarré en février 2001 et la dernière facture remontait au 5 juillet 2004.

**GAL du Pays de la Loire (France):** un groupement de communes (dont le président était membre du GAL) a entrepris un projet d'informatisation et de mise en réseau des registres de bibliothèques. Le rapport d'inspection de l'organisme payeur indique qu'au moment de la présentation de la demande de subvention, l'équipement informatique était pratiquement complet, le catalogage avait été effectué et la formation du personnel à l'utilisation du logiciel était en cours. À la date de la sélection du projet par le GAL, il ne restait qu'une facture de 91,20 euros à payer.

42. Au moment de l'audit, la mise en œuvre de l'axe 4 n'avait pas encore commencé dans la plupart des GAL audités. Toutefois, les stratégies comportaient peu d'engagements spécifiques en faveur de l'innovation ou de l'interaction entre les secteurs.

#### PROJETS DE MISE EN RÉSEAU ET DE COOPÉRATION

43. La mise en réseau suppose l'échange d'expérience et vise à transmettre les bonnes pratiques, à diffuser l'innovation et à exploiter les enseignements tirés. Les projets de coopération (avec la participation d'au moins deux GAL) peuvent apporter une valeur ajoutée supplémentaire du fait qu'ils permettent d'atteindre la masse critique et offrent une certaine complémentarité, avec des résultats qu'un GAL ne pourrait obtenir seul.

#### Les GAL n'ont pas tous pleinement participé à des projets de mise en réseau et de coopération

44. Tous les GAL ont au moins participé à des réunions avec d'autres GAL au sein des réseaux régionaux ou nationaux, même si celles-ci ne portaient généralement que sur des questions d'ordre organisationnel. Le GAL d'Irlande s'est montré particulièrement actif, assistant à de nombreux séminaires et visitant ou recevant des GAL d'autres États membres. Les GAL de Mecklembourg-Poméranie occidentale, d'Irlande et du Portugal ont fourni des exemples de bonnes pratiques en matière de projets pour les publications et les bases de données de l'UE.
45. Tous les GAL, sauf celui de Hongrie, ont participé à des projets de coopération. Les GAL de France, de Toscane et de Grèce ont rencontré des difficultés d'ordre organisationnel, notamment concernant différentes procédures appliquées dans le cadre de divers programmes Leader régionaux ou nationaux. Certaines des activités financées consistaient en des visites, des échanges et des conférences, plutôt qu'en la mise en œuvre conjointe de projets. Le GAL de Castille-La Manche a utilisé le budget alloué aux projets de coopération pour payer sa cotisation au réseau régional des GAL et pour élaborer un système de gestion des documents dans la perspective de la période de programmation 2007-2013. Ces dépenses auraient dû être financées sur les budgets destinés à couvrir les dépenses de fonctionnement des GAL.

- 46.** À l'exception de celles des GAL de Castille-La Manche, de Hongrie et du Portugal, les stratégies «axe 4» des GAL présentaient en détail les projets de coopération prévus. Peu d'informations précises étaient fournies sur les activités de mise en réseau.

## QUALITÉ DE LA GESTION FINANCIÈRE ASSURÉE PAR LES GAL

### LES GAL N'ONT PAS DÛMENT TENU COMPTE DE LA NÉCESSITÉ D'UNE UTILISATION OPTIMALE DES RESSOURCES OU DE PROCÉDURES ÉQUITABLES ET TRANSPARENTES

#### EFFICIENCE DES DÉPENSES SUBVENTIONNÉES

- 47.** Les GAL dépensent les crédits budgétaires alloués par l'UE en subventionnant des projets. Par conséquent, ils doivent s'assurer que les subventions octroyées constituent la meilleure utilisation possible des deniers publics<sup>20</sup>.

Les GAL n'ont pas cherché à maximiser l'efficacité des dépenses subventionnées

- 48.** L'un des risques pour l'efficacité de tout programme subventionné est que le promoteur pourrait avoir entrepris le projet même si l'aide n'avait pas été accordée, ce qui constituerait un «effet d'aubaine»: le cas échéant, la subvention ne constitue en rien un plus. Les GAL sont censés être mieux placés que les instances chargées de la gestion des programmes dits «normatifs» pour évaluer le risque d'effet d'aubaine en raison de leur connaissance du terrain et des contacts qu'ils ont avec les promoteurs lors de l'établissement de la demande de subvention.
- 49.** Le fait qu'un promoteur commence à mettre un projet en œuvre avant que le GAL ne se prononce sur l'octroi d'une subvention est un indice fort d'effet d'aubaine. Sauf en Allemagne, tous les GAL ont octroyé des subventions à des projets de ce type. Soit les promoteurs des projets concernés étaient prêts à entreprendre ceux-ci sans la subvention (ce qui est révélateur d'un effet d'aubaine), soit ils avaient reçu la promesse que l'aide serait octroyée avant même que le projet ne soit évalué et soumis aux procédures de décision.

<sup>20</sup> Le règlement financier dispose que le budget de l'UE est utilisé conformément au principe d'efficacité, défini comme visant le meilleur rapport entre les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus.

50. Seul le GAL d'Irlande disposait de procédures permettant d'évaluer le risque d'effet d'aubaine (bien que, même dans ce cas, la documentation relative aux contrôles effectués fût insuffisante). Les autres GAL considéraient la date de commencement du projet comme une simple question d'éligibilité.
51. Les règles d'éligibilité différaient d'un État membre à l'autre. En Grèce, en Irlande, en Espagne et en Hongrie, les projets étaient éligibles à partir de la date de la demande de subvention. Au Portugal, les projets pouvaient démarrer 90 jours avant cette date. En France et en Toscane, les règles exigeaient simplement que les projets ne soient pas terminés à la date de la demande de subvention<sup>21</sup>. Les GAL considéraient que cette condition était remplie tant que les promoteurs n'avaient pas réglé la dernière facture relative aux coûts du projet, même si le projet était matériellement achevé (voir **encadré 10**).
52. En outre, en France et en Toscane, les GAL ont ouvertement favorisé les projets déjà clôturés, de sorte que les subventions puissent être approuvées et versées rapidement, sans risque de retards (voir **encadré 11**). Ce mode opératoire permettait au GAL d'éviter les «dégagements», c'est-à-dire les procédures par lesquelles certains États membres annulaient le solde des crédits budgétaires des GAL inutilisés en fin d'exercice.

<sup>21</sup> Sauf pour les subventions octroyées à des entreprises tombant sous le coup des règles de l'UE en matière d'aides d'État.

## ENCADRÉ 11

### EXEMPLES DE PROJETS DÉJÀ TERMINÉS FAVORISÉS PAR DES GAL

**GAL de Toscane:** l'appel à propositions de projets publié par le GAL pour la «rénovation et [l']amélioration des villages» fixe les critères de sélection des projets, la note maximum étant de 30 points. L'un des critères était le «degré de préparation» des projets, avec un maximum de 12 points à octroyer si le promoteur était en mesure d'effectuer les derniers paiements relatifs au projet dans les 30 jours suivant la présentation de la proposition de projet.

**GAL du Languedoc-Roussillon (France):** une association universitaire (qui était membre du GAL) a entrepris un projet consistant à rénover et à rendre accessible au public un vieil arboretum; en l'occurrence, les dépenses finales ont été encourues en août 2008. Le GAL a sélectionné le projet le 16 septembre 2008 et a signé la convention de subvention le 1<sup>er</sup> octobre. Le procès-verbal de la réunion du GAL indique que pour pouvoir utiliser la totalité du budget Leader+, il était nécessaire de sélectionner des projets déjà terminés, de manière à ce que les subventions puissent être versées avant la fin du mois d'octobre.

- 53.** Le fait que les promoteurs puissent ne pas chercher à mettre le projet en œuvre au meilleur coût tout en garantissant le niveau de qualité requis constitue un risque supplémentaire sur le plan de l'efficacité. Ce risque augmente lorsque les subventions financent une part importante des coûts liés aux projets (certains GAL ont octroyé des subventions couvrant 80 %, voire 100 %, des coûts<sup>22</sup>). Le risque existe également que les factures soient artificiellement gonflées. Seuls les GAL d'Irlande, de Grèce et de Toscane disposaient de procédures satisfaisantes pour apprécier le caractère raisonnable des coûts des projets, qu'il s'agisse de projets publics ou privés.
- 54.** La subvention la plus efficace est celle qui garantit la viabilité d'un projet et l'obtention des résultats souhaités au moindre coût. Cependant, de nombreux GAL ont appliqué le même taux de subvention à tous les projets (jusqu'à concurrence du montant maximal éligible) indépendamment de la rentabilité probable du projet ou de la disponibilité d'autres sources de financement<sup>23</sup>.
- 55.** Le GAL du Pays de la Loire (France) a augmenté le taux de subvention à la fin de la période couverte par Leader+ de manière à pouvoir dépenser la totalité du budget. Cela a par exemple eu pour conséquence qu'une municipalité ayant introduit une demande de subvention d'un montant de 12 000 euros pour l'informatisation et la mise en réseau de registres de bibliothèques s'est vu octroyer 25 000 euros.

#### PROCÉDURES ÉQUITABLES ET TRANSPARENTES

- 56.** Les GAL engagent des fonds publics lorsqu'ils sélectionnent des projets, mais ils ne sont pas démocratiquement tenus de rendre compte. Par conséquent, un degré élevé de transparence est nécessaire et les GAL doivent être en mesure de démontrer qu'ils ont systématiquement appliqué les procédures en vigueur.

Les procédures n'ont pas permis d'atténuer suffisamment les risques spécifiques liés à la délégation de la prise de décision aux GAL

- 57.** Seuls les GAL de Mecklembourg-Poméranie occidentale et du Pays de la Loire (France) ont publié les procès-verbaux des réunions de sélection des projets sur leur site web. Cependant, la plupart des GAL ont diffusé, au terme du programme, la liste de certains ou de tous les projets mis en œuvre, voire des informations détaillées à leur sujet.

<sup>22</sup> Cofinancement national compris.

<sup>23</sup> Cette pratique présente l'avantage d'être simple et transparente, mais ne donne pas nécessairement lieu à l'utilisation la plus efficace des fonds de l'UE.

58. En Allemagne et en France, les GAL ne disposaient d'aucune procédure formelle et documentée pour évaluer les projets. Les procès-verbaux des réunions des comités de décision fournissaient, dans certains cas, de brefs résumés des débats, mais ils ne faisaient pas systématiquement apparaître les éléments pris en considération. En Grèce, au Portugal, en Espagne, en Hongrie et en Toscane, les GAL évaluaient les projets par comparaison, c'est-à-dire en attribuant aux propositions de projets des notes par rapport à des critères de sélection normalisés, ce qui constitue une bonne pratique; cependant, les éléments à l'appui de la notation n'étaient pas documentés dans la plupart des cas, et plusieurs incohérences étaient manifestes (voir **encadré 12**). Aucun des GAL ne documentait le processus d'évaluation et de sélection des projets de façon suffisante pour que le bien-fondé des décisions puisse être vérifié.
59. Compte tenu du caractère local des GAL, l'un des plus grands risques en ce qui concerne l'efficacité, la valeur ajoutée des programmes Leader et la réputation de l'UE, réside dans le conflit d'intérêts, c'est-à-dire une situation où des promoteurs de projets sont susceptibles de faire pencher les décisions en matière de sélection de ceux-ci en leur propre faveur. Ce risque est accru dans les GAL où les procédures ne sont pas transparentes, objectives et bien documentées, comme cela est illustré ci-dessus.

## ENCADRÉ 12

## ÉVALUATION DE L'EFFET DES PROJETS SUR L'EMPLOI PAR LE GAL DU PORTUGAL

Le GAL avait accordé une note à chaque proposition de projet, mais ne disposait d'aucune documentation concernant son évaluation des critères de sélection, comme «la sauvegarde et la création d'emplois». Par conséquent, il n'était pas en mesure d'expliquer les incohérences manifestes. Par exemple, la proposition de projet «investissement dans une usine de conditionnement de miel» devait permettre de créer deux nouveaux emplois. Le GAL a accordé cinq points à la proposition pour le critère lié à l'emploi.

Deux autres propositions (soumises par des organismes membres du GAL) se sont également vu accorder cinq points: l'«achat d'un caméscope et d'un projecteur pour une association culturelle», opération censée permettre de sauvegarder un emploi existant, d'une part, et le projet municipal d'achat de panneaux de signalisation (voir **encadré 7**) qui ne supposait la création ni la sauvegarde d'aucun emploi, d'autre part.

**60.** Il est d'autant plus marqué lorsque le promoteur du projet se trouve être un membre de l'organe de décision du GAL. Dans les GAL de dimension modeste également, les membres ont la possibilité d'influencer la décision sans même participer au vote. Les autorités grecques ont interdit aux GAL d'octroyer des subventions à leurs membres ou à leur personnel, à des personnes physiques ou morales qui leur sont liées ou aux conjoints ou aux parents du premier degré des personnes qui en font partie. Aucun des autres GAL n'était tenu de respecter ce genre de règles. En Grèce, ces règles ne s'appliquaient pas aux membres du GAL en leur qualité de représentant d'organisations publiques ou à but non lucratif; cependant, les subventions octroyées dans ce type de cas ne pouvaient représenter plus de 25 % du budget des GAL.

**61.** Tous les GAL audités octroyaient des subventions aux organisations qui en étaient membres (voir points 24 à 33). Ces subventions n'étaient pas traitées comme des cas exceptionnels. Les règles internes applicables aux comités de décision étaient différentes d'un GAL à l'autre (voir **encadré 13**). Celles-ci étaient bien en deçà des exigences du règlement financier de l'UE<sup>24</sup>. Par exemple, les règles de certains GAL ne visaient que les membres agissant en qualité de promoteurs directs des projets et exigeaient uniquement qu'ils ne prennent pas part aux votes.

<sup>24</sup> Article 52 du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (JO L 248 du 16.9.2002, p. 1):

1. Il est interdit à tout acteur financier et à toute autre personne participant à l'exécution, à la gestion, à l'audit ou au contrôle du budget d'adopter tout acte à l'occasion duquel ses propres intérêts pourraient être en conflit avec ceux des Communautés. Si un tel cas se présente, la personne concernée a l'obligation de s'abstenir et d'en référer à l'autorité compétente.

2. Il y a conflit d'intérêts lorsque l'exercice impartial et objectif des fonctions d'un acteur financier ou d'une autre personne, visés au paragraphe 1, est compromis pour des motifs familiaux, affectifs, d'affinité politique ou nationale, d'intérêt économique ou pour tout autre motif de communauté d'intérêt avec le bénéficiaire.

### ENCADRÉ 13

## ÉVALUATION DES PROCÉDURES APPLIQUÉES PAR LES GAL POUR ÉVITER LES CONFLITS D'INTÉRÊTS (LEADER+)

### Contexte

Les membres du comité de décision du GAL ne devraient pas octroyer des subventions dans les cas où ils auraient le moindre motif de communauté d'intérêt avec le promoteur du projet, conformément aux dispositions de l'article 52, paragraphe 2, du règlement financier.

Il peut notamment y avoir communauté d'intérêt lorsque le promoteur d'un projet est également membre de la structure de gestion ou du comité de décision du GAL, car l'évaluation de la proposition de projet pourrait alors être biaisée (même de manière inconsciente) du fait des liens existant avec le promoteur du projet. Cela vaut aussi bien lorsque le membre du GAL est lui-même le promoteur du projet que lorsqu'il représente un organisme public ou privé.

### Critères

1. Si un membre du comité d'évaluation ou du comité de sélection du GAL a le moindre lien professionnel ou personnel avec le promoteur du projet ou s'il a le moindre intérêt d'ordre professionnel ou personnel dans celui-ci, il est censé faire une déclaration par écrit décrivant la nature de la relation ou de l'intérêt, qui doit figurer dans le dossier du projet. Tout motif de communauté d'intérêt doit être déclaré, y compris les motifs familiaux, affectifs, d'affinité politique ou d'intérêt économique, conformément aux dispositions du règlement financier.
2. Le membre en question ne devrait pas participer, de quelque manière que ce soit, au processus d'évaluation et de sélection, ni être présent lors de l'examen de la proposition de projet. Cela devrait être consigné dans le procès-verbal correspondant.
3. En vertu du règlement financier, les GAL sont censés communiquer tous les cas de communauté d'intérêt à l'autorité de gestion.

## ENCADRÉ 13

GAL	Déclaration d'intérêts et non-participation aux votes	Notification à l'autorité de gestion	Commentaires
DE-BY	●	●	Les règles de fonctionnement prévoyaient que les membres du GAL ayant un intérêt dans un projet devaient s'abstenir de participer aux discussions et au vote le concernant et que cette abstention devait être documentée. Les procès-verbaux des réunions ne permettaient pas toujours de savoir qui était présent et qui avait pris part aux votes. L'autorité de gestion considère que ces règles ne s'appliquent pas aux représentants d'organismes du secteur public agissant en qualité de promoteurs de projets.
DE-MV	●	●	Les règles de fonctionnement du GAL prévoyaient que les membres ayant un intérêt dans un projet devaient s'abstenir de participer aux discussions et au vote les concernant. Les procès-verbaux des réunions ne faisaient pas état de cas d'abstention.
IE	●	●	Les règles de fonctionnement du GAL exigeaient des membres qu'ils quittent les réunions lors de l'examen des propositions de projets dans lesquels ils avaient un intérêt ou s'ils avaient participé à l'évaluation préalable des projets. Le GAL tenait également un registre des intérêts des membres et ceux-ci étaient soumis à une politique de rotation. La réglementation nationale exigeait que les décisions concernant les projets dans lesquels un membre du GAL ou de son personnel avait un intérêt soient notifiées à l'autorité de gestion avant l'approbation formelle du projet. Note: l'application de cette procédure n'a pas été contrôlée dans le cadre du présent audit.
EL	●	●	Les membres du comité de décision ou de la structure de gestion du GAL et leurs parents du premier degré ne pouvaient pas agir en qualité de promoteurs de projets Leader à titre personnel ou professionnel. Cela ne s'appliquait toutefois pas aux membres représentant des organismes sans but lucratif, qui étaient même autorisés à participer aux votes.
ES-A	●	●	Les règles de fonctionnement du GAL prévoyaient que les membres ayant un intérêt direct ou indirect dans un projet devaient s'abstenir de participer aux discussions et au vote le concernant. Note: l'application de cette procédure n'a pas été contrôlée dans le cadre du présent audit.
ES-CM	●	●	Les règles de fonctionnement du GAL prévoyaient que les membres ayant un intérêt dans un projet devaient s'abstenir de participer aux discussions et au vote le concernant, mais cela ne s'appliquait qu'aux intérêts d'ordre personnel ou économique. Les procès-verbaux des réunions ne font pas apparaître que les représentants des pouvoirs locaux se soient abstenus de participer aux votes concernant leurs projets.
FR (PL)	●	●	Les règles de fonctionnement du GAL exigeaient de tout membre agissant directement en qualité de promoteur d'un projet de s'abstenir mais pas de quitter la pièce. Les procès-verbaux du comité de programmation montrent que les membres en question avaient participé aux discussions et que les projets étaient parfois approuvés à l'unanimité, sans faire état de la moindre abstention de la part du promoteur. Les règles ne s'appliquaient pas aux membres ayant un intérêt dans un projet dont ils n'étaient pas eux-mêmes les promoteurs.
FR (LR)	●	●	Le fonctionnement du GAL n'était régi par aucun règlement formel. Les procès-verbaux indiquent qu'il arrivait que le promoteur d'un projet participe aux discussions et au vote le concernant.
IT-TOS	●	●	Le fonctionnement du GAL n'était régi par aucun règlement formel, bien que l'autorité de gestion ait exigé qu'il le soit.
HU	●	●	Les règles ne s'appliquaient qu'aux membres ayant un intérêt <i>personnel</i> dans une proposition de projet et exigeaient d'eux qu'ils fassent état de cet intérêt avant la réunion et qu'ils ne participent ni aux discussions ni au vote.
PT	●	●	Les membres du GAL ayant un intérêt dans une proposition de projet étaient tenus de s'abstenir de voter, mais ils n'étaient pas tenus de quitter la pièce et ils pouvaient participer aux discussions. Les procès-verbaux des réunions ne font pas toujours apparaître que les représentants des pouvoirs locaux se soient abstenus de participer aux votes concernant leurs projets.

Constatations: ● Critère rempli ● Critère non rempli ● Critère non testé

62. La documentation relative aux votes était insuffisante dans 5 des 11 GAL Leader+, car les procès-verbaux des réunions des comités de décision ne précisait pas toujours qui était présent et qui avait voté (voir **encadré 13**). Dans les GAL de Bavière, de Toscane et en France, les procès-verbaux font état de cas où des promoteurs de projets ont participé aux discussions et au vote concernant leurs projets (voir **encadré 14**).
63. Les exemples évoqués dans le présent rapport montrent des projets vaguement liés aux objectifs stratégiques, des projets déjà terminés et des projets servant à financer des activités courantes des collectivités locales. La plupart de ces projets avaient pour promoteurs des organismes membres du GAL (voir **encadrés 7, 9, 10, 11, 12 et 14**). Les insuffisances observées mettent en évidence le risque que les membres du GAL puissent avoir directement ou indirectement pesé sur les décisions, d'une manière qui ait entraîné une utilisation inefficace ou inefficace des fonds de l'UE.

## ENCADRÉ 14

## GAL DE BAVIÈRE: NON-RESPECT DES RÈGLES DE SCRUTIN

Le projet de construction d'un plan d'eau réservé à la baignade a été intégré dans la stratégie du GAL, avec une subvention de 150 000 euros au titre de Leader.



La subvention Leader s'élevait en réalité à 1,03 million d'euros, soit près de 50 % du budget total du GAL. Bien que le règlement intérieur du GAL impose un quorum de six membres pour la prise de décisions, il ressort de la documentation que quatre membres seulement ont participé au vote sur l'approbation du projet. Les noms des personnes présentes n'ont pas été consignés, à l'exception de celui du président du GAL, qui était également le maire de la municipalité proposant le projet. En vertu des règles de fonctionnement du programme Leader+ en Bavière, les membres du GAL ne pouvaient pas participer aux discussions et aux votes concernant des projets dans lesquels ils avaient un intérêt et cette abstention devait être documentée. En réponse à l'observation de la Cour, les autorités bavaroises ont affirmé qu'elles considéraient que la participation du maire était acceptable, car il n'avait pas d'intérêt *personnel* dans le projet concerné.

## EFFICIENCE SUR LE PLAN OPÉRATIONNEL

- 64.** Le fonctionnement des GAL génère des coûts: rémunération du personnel, bureaux, missions, publicité, etc. Ces frais doivent être maîtrisés et rester dans les limites des budgets approuvés par les autorités de gestion. Le fait de disposer d'un personnel local travaillant dans des bureaux locaux et gérant un nombre limité de projets devrait également permettre aux GAL plus de souplesse que cela ne serait possible dans le cadre de programmes gérés au niveau régional ou national. Les demandes de subventions et les paiements correspondants devraient par conséquent être traités plus rapidement et les formalités administratives devraient être moins nombreuses.

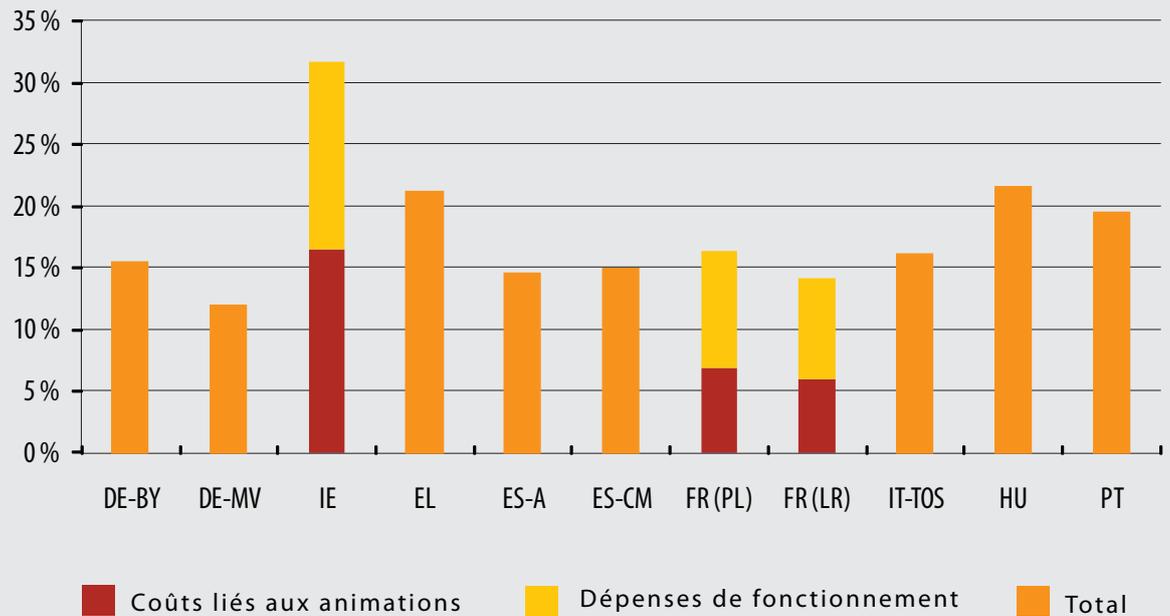
Les exigences administratives au niveau local ont entraîné d'importants coûts de fonctionnement, un travail administratif considérable et des retards

- 65.** Les coûts non liés aux projets encourus par les GAL audités représentent de 12 % à 32 % des dépenses financées par le secteur public dans le cadre de Leader+. Les coûts budgétisés par les GAL pour la période de programmation 2007-2013 s'inscrivent dans une fourchette allant de 6 % à 28 % (voir **graphiques 5 et 6**).
- 66.** Les données ci-dessus comprennent le coût des «actions d'animation du territoire» (stimulation de l'intérêt local)<sup>25</sup>. Les GAL rangeaient généralement les travaux effectués par leur personnel pour encourager les propositions de projets dans la catégorie des actions d'animation. Certains considéraient également le temps passé à assister les promoteurs de projets à remplir leurs formulaires de demande de subvention, ainsi que celui consacré au suivi des projets et à établir les rapports correspondants, comme des actions d'animation. Plusieurs GAL ne faisaient pas la distinction entre les coûts liés aux animations et les coûts administratifs et de gestion, tandis que les autres répartissaient arbitrairement le temps de travail de leur personnel.
- 67.** La plupart des GAL ont théoriquement respecté leurs budgets de fonctionnement dans le cadre de Leader+, bien qu'en raison des faibles niveaux de mise en œuvre dans certains GAL, comme celui de Hongrie, ils aient représenté un pourcentage des dépenses totales plus élevé que prévu. En Irlande, le GAL a épuisé son budget de fonctionnement et a ensuite utilisé celui alloué aux actions d'animation, ainsi qu'un financement supplémentaire accordé par l'autorité de gestion, pour couvrir ses coûts. Le GAL de Castille-La Manche a eu recours au budget destiné aux projets de coopération pour couvrir ses dépenses de fonctionnement (voir points 43 à 46). D'autres GAL ont dû puiser dans leurs fonds propres.

<sup>25</sup> Définies dans le règlement comme étant des études portant sur le territoire, des actions d'information et de promotion, etc.

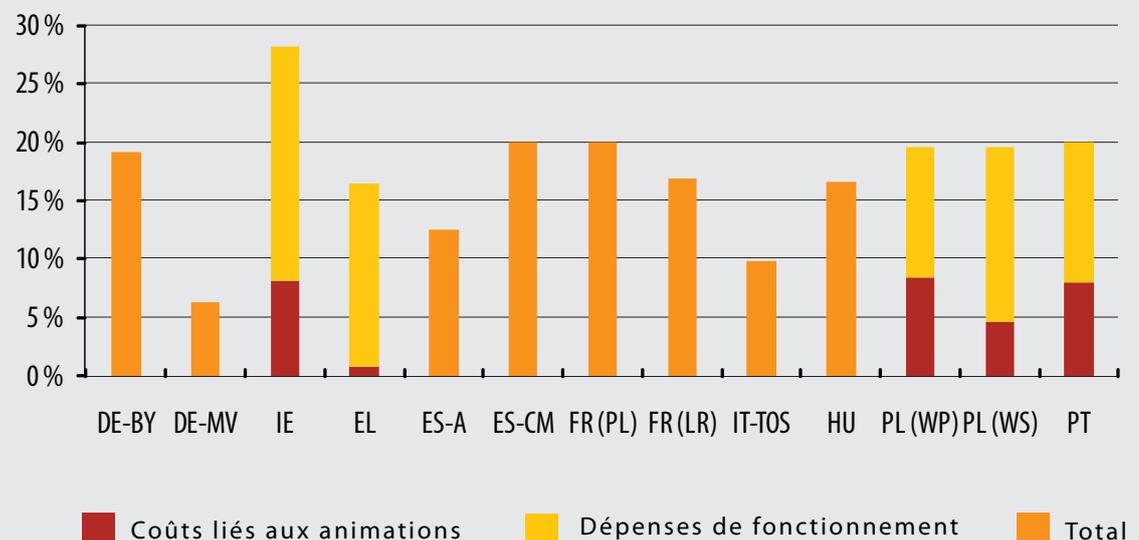
GRAPHIQUE 5

### COÛTS NON LIÉS AUX PROJETS, EN POURCENTAGE DES DÉPENSES PUBLIQUES EFFECTUÉES AU TITRE DE LEADER+ (ACTIONS D'ANIMATION COMPRISES)



GRAPHIQUE 6

### COÛTS NON LIÉS AUX PROJETS, EN POURCENTAGE DES BUDGETS DES GAL POUR L'AXE 4 (ACTIONS D'ANIMATION COMPRISES)



- 68.** Les frais de fonctionnement ne constituent pas forcément des dépenses inefficaces. Par exemple, en Irlande, les coûts du GAL pour les animations étaient élevés parce qu'il employait deux agents de développement de projets à plein-temps et un à mi-temps, qui ont énormément travaillé pour promouvoir localement le développement rural (voir point 15).
- 69.** Outre les questions soulevées ci-dessus, une autre raison empêche l'utilisation des données pour comparer l'efficacité des différents programmes, à savoir les différences en ce qui concerne les responsabilités des GAL en matière de traitement des demandes de subvention de projets et des paiements. En Hongrie, le GAL ne jouait plus aucun rôle officiel après la transmission de la liste des propositions de projets à l'autorité de gestion; celle-ci était en charge du contrôle de l'éligibilité, des décisions sur l'octroi des subventions, des conventions de subvention, du suivi de la mise en œuvre des projets et de l'établissement des rapports aux différentes étapes, ainsi que des paiements. Par contre, en Irlande, le GAL était responsable de l'ensemble du processus, depuis l'élaboration des projets jusqu'au contrôle de leur mise en œuvre, ainsi que des opérations de paiement.
- 70.** Dans la pratique, la mise en œuvre de Leader+ a été marquée par une bureaucratie excessive: la plupart des GAL exigeaient des demandeurs qu'ils remplissent des formulaires longs et détaillés, accompagnés de nombreuses annexes et pièces justificatives, même pour les projets les plus modestes (voir **encadré 15**); cependant, il convient de noter que les procédures avaient presque toutes été établies par les autorités des États membres et non par les GAL. Le personnel des GAL aidait les promoteurs à accomplir les formalités administratives, mais une étude auprès des promoteurs de projets effectuée par le GAL du Languedoc-Roussillon (France) a montré que, même avec cet appui, 47 % d'entre eux considéraient que la procédure de demande de subvention était «relativement complexe».
- 71.** Les données disponibles sur les délais d'approbation des demandes de subvention et sur les délais de paiement n'étaient ni complètes ni cohérentes, mais elles montrent que la plupart des GAL ont mis plusieurs mois à traiter les dossiers<sup>26</sup>. En Irlande, il est par contre arrivé que le GAL reçoive une demande de subvention, qu'il la traite et qu'il verse l'aide au promoteur le même jour. En Hongrie, les retards étaient dus au caractère incomplet ou imprécis des demandes d'approbation de projets et des demandes de paiement, ce qui indique que les procédures étaient peut-être trop complexes pour un régime d'aide censé cibler les projets locaux de petite envergure.

<sup>26</sup> Dans certains États membres, les autorités nationales et régionales sont responsables de ces procédures, ce qui a également contribué à rallonger les délais.

## ENCADRÉ 15

## EXEMPLES DE PROCÉDURES TROP BUREAUCRATIQUES

**GAL de Grèce:** les candidats promoteurs devaient remplir un formulaire d'environ 22 pages et présenter 15 pièces justificatives attestant, entre autres, qu'ils avaient bien l'âge déclaré, qu'ils avaient rempli leurs obligations militaires, qu'ils n'étaient pas fonctionnaires, qu'ils n'étaient pas en pension d'invalidité, etc. Les demandes incomplètes étaient rejetées. Le guide relatif aux demandes de paiements rédigé à l'intention des promoteurs comptait 32 pages.

**GAL de Hongrie:** le formulaire de demande relatif au projet de réhabilitation du presbytère comportait 60 pages, pour une subvention d'environ 4 500 euros. Un autre formulaire de demande était constitué de 126 pages pour une subvention d'environ 5 400 euros.



Sept mois ont été nécessaires pour que le GAL traite les demandes de subventions des projets et les soumettent à l'organisme payeur régional pour vérification et approbation. Globalement, le délai entre le dépôt de la demande et la signature du contrat allait de 11 à 16 mois pour les six dossiers de projets examinés.

## GESTION DE LEADER PAR LA COMMISSION ET LES ÉTATS MEMBRES

LA COMMISSION ET LES ÉTATS MEMBRES NE SE SONT PAS MONTRÉS SUFFISAMMENT EXIGEANTS ET PARTAGENT AVEC LES GAL UNE PART DE RESPONSABILITÉ DANS LA LIMITATION DU POTENTIEL DE VALEUR AJOUTÉE DE L'APPROCHE LEADER. ILS N'ONT PAS PRIS DE MESURES SUFFISANTES POUR LIMITER LES COÛTS ET LES RISQUES

### EXIGENCES DE LA COMMISSION ET DES ÉTATS MEMBRES CONCERNANT LEADER+

72. La valeur ajoutée de l'approche Leader n'est pas créée par la Commission et les États membres, mais par les activités des GAL. De même, ceux-ci sont responsables au premier chef de la bonne gestion financière, puisque ce sont eux qui prennent les décisions en matière de dépenses des fonds de l'UE. La Commission et les États membres peuvent fournir des orientations aux GAL et doivent faire en sorte que la législation, les règles de fonctionnement et les systèmes de gestion définissent les normes minimales applicables, qu'ils incitent suffisamment les GAL à assurer une bonne gestion financière et qu'ils permettent d'éviter les obstacles et les mesures dissuasives.

*Les États membres n'ont pas fixé, ni fait appliqué, des exigences minimales en matière de bonne gestion financière et concernant l'approche Leader, malgré les encouragements de la Commission*

73. Les risques pour la bonne gestion financière décrits dans le présent rapport sont bien connus (notamment depuis la publication du rapport annuel de la Cour relatif à l'exercice 2000, qui faisait état d'insuffisances similaires: risque d'effet d'aubaine résultant de l'octroi de subventions rétroactives par les GAL, manque de transparence dans la sélection des projets, conflits d'intérêts potentiels, coûts de fonctionnement élevés et longueur des procédures).

74. À l'époque, la Commission avait répondu aux observations de la Cour qu'elle «encourage[ait] l'application de procédures ouvertes et transparentes», qu'elle «encourage[ait] les groupes Leader à fixer le montant des aides en fonction des particularités de chaque projet», qu'elle avait «soulevé [les] problèmes de [délais auprès des États membres] au sein des comités de suivi des programmes concernés», qu'elle avait «invité les États membres/régions à fixer dans [le programme Leader+] un plafond pour les coûts de fonctionnement, en fonction du budget total du groupe d'action locale, [insistant] pour que ce plafond ne dépasse pas 15 %» et que le règlement fixant les modalités d'application en ce qui concerne le concours octroyé au titre des Fonds structurels imposait des limites qui devaient permettre d'empêcher que des subventions soient octroyées à des projets terminés avant le dépôt de la demande de subvention.
75. La Commission a mis en place un observatoire Leader+ avec un point de contact chargé d'organiser et de promouvoir des séminaires, de publier des documents et de gérer des bases de données. Ces activités visaient à faire en sorte que les GAL partagent les meilleures pratiques et que les autorités de gestion et les réseaux nationaux ou régionaux bénéficient d'un soutien.
76. Au niveau de l'UE, la législation comporte peu d'exigences pour Leader+ autres que les conditions générales en matière d'éligibilité, de communication de l'information et de systèmes de contrôle applicables à toutes les dépenses au titre des Fonds structurels. Les États membres (ou les régions) ont fixé leurs propres dispositions et leurs règles de fonctionnement, que la Commission a approuvées au début de la période couverte par Leader+.
77. Chaque État membre fixe des conditions différentes, que les GAL sont tenus de respecter (voir **encadré 16**). Par exemple, les autorités irlandaises exigeaient des GAL qu'ils évaluent les propositions de projets sous l'angle du risque d'effet d'aubaine et de déplacement, ce qui n'était pas le cas de toutes les autorités de gestion. Lorsque l'État membre n'avait pas fixé de conditions, ou qu'il n'en surveillait pas suffisamment le respect, les performances des GAL étaient faibles, comme le montrent les points 12 à 71. À quelques exceptions près, les GAL ont tout au plus appliqué les procédures établies par les États membres: les GAL ne sont pas parvenus à tirer tous les avantages de l'approche Leader, ni à s'autoréguler de leur propre initiative de manière à assurer une bonne gestion financière.

78. Les règles instaurées par les États membres revenaient en fait à légitimer la mauvaise gestion financière, puisqu'elles permettaient d'octroyer des subventions à des projets ayant commencé avant que le GAL ne se prononce sur la demande correspondante. Les règles en question ne *forçaient* pas les GAL à octroyer rétroactivement des subventions à des projets, mais elles laissaient penser que cette pratique était acceptable.
79. L'une des faiblesses affectant en particulier la mise en œuvre de Leader dans tous les États membres était que ceux-ci ne tenaient pas les GAL pour responsables de la réalisation des objectifs de leurs stratégies locales. Ils ont approuvé les stratégies Leader+ des GAL alors que leurs objectifs étaient généraux; en outre, ils n'ont pas exigé des GAL qu'ils supervisent ou évaluent la réalisation de ces objectifs, ni qu'ils en rendent compte, ou n'ont pas fait respecter les conditions fixées.

## ENCADRÉ 16

## EXEMPLES D'EXIGENCES DIFFÉRENTES EN MATIÈRE DE MISE EN ŒUVRE

La Toscane exigeait que les principaux acteurs locaux soient représentés dans le GAL.

L'Irlande a fixé des règles visant à garantir la transparence de la procédure applicable pour sélectionner, puis désigner les membres du GAL.

En France, les règles imposaient aux GAL d'appliquer un double quorum au sein du comité de programmation de manière à assurer l'existence d'un partenariat actif.

En Grèce, en Hongrie et en Toscane, les autorités de gestion exigeaient des GAL qu'ils attribuent une note à chaque projet sur la base d'un ensemble commun de critères objectifs.

En Grèce, l'autorité de gestion a fixé à 25 % la part maximale des subventions pouvant être octroyées aux organisations membres du GAL, de manière à obliger ceux-ci à faire participer le reste de la communauté locale à la mise en œuvre de la stratégie.

En Irlande, les règles de fonctionnement précisait que «tout projet admissible au bénéfice de l'aide accordée dans le cadre d'autres régimes et programmes devait, en règle générale, être considéré comme inéligible à l'aide versée au titre de Leader».

**EXIGENCES DE LA COMMISSION ET DES ÉTATS MEMBRES  
EN CE QUI CONCERNE L'AXE 4**

- 80.** La Commission et les États membres auraient dû tirer les enseignements des périodes de programmation Leader précédentes pour faire en sorte que des orientations et des conditions satisfaisantes soient mises en place pour la période 2007-2013.

La principale modification pour la période 2007-2013 est que les États membres demandent essentiellement aux GAL de mettre en œuvre les mesures du programme général de développement rural

- 81.** Les règlements relatifs au développement rural définissent le cadre réglementaire applicable pour la période de programmation 2007-2013. Comme pour Leader+, les dispositions portant spécifiquement sur Leader sont peu nombreuses. Les règlements limitent les dépenses de fonctionnement des GAL, mais le plafond, fixé à 20 % du budget, est plus élevé que pour Leader+; cette règle peut en outre être contournée par le classement de ces dépenses dans la catégorie « animations », pour laquelle aucune limite n'est fixée. Le fait de passer des règlements relatifs aux Fonds structurels à ceux relatifs au développement rural comporte l'obligation d'évaluer le caractère raisonnable des dépenses liées aux projets.
- 82.** La Commission a publié des orientations à l'intention des États membres pour la préparation de l'axe 4 et a de facto entériné les programmes Leader régionaux et nationaux en approuvant les programmes de développement rural. Depuis lors, la Commission a continué à apporter son soutien, notamment par l'intermédiaire du réseau européen pour le développement rural.
- 83.** Les États membres n'ayant pas encore finalisé leurs règles de fonctionnement au moment de l'audit<sup>27</sup>, celles-ci n'ont pu être évaluées. Les informations disponibles donnent à penser que les insuffisances mises au jour dans le cadre du présent rapport sont susceptibles de persister.

<sup>27</sup> À l'exception des autorités de gestion d'Allemagne et d'Aragon.

- 84.** Les GAL risquent de se focaliser encore moins sur la réalisation des objectifs de la stratégie locale au cours de la période de programmation 2007-2013, puisque les autorités de gestion auditées (à l'exception de celle de Bavière) demandent désormais aux GAL de mettre en œuvre un ensemble de mesures communes définies dans les programmes de développement rural, ce qui est contraire aux orientations de la Commission<sup>28</sup>.
- 85.** Certains États membres ont encore restreint le champ d'application des programmes Leader en le limitant à des mesures spécifiques, le plus souvent celles de l'axe 3<sup>29</sup>. Cela a considérablement limité la capacité des GAL à proposer des stratégies locales pour les objectifs clés des axes 1 et 2 des programmes de développement rural, qui concernent la compétitivité et l'incidence des secteurs agricole et forestier sur l'environnement (voir **encadré 17**).
- 86.** Comme chaque mesure détermine les types de projets et de bénéficiaires éligibles, les possibilités pour les GAL d'élaborer des solutions novatrices et multisectorielles adaptées au territoire local sont restreintes. Les projets à réaliser sont de nature similaire pour tous les GAL de chaque État membre et s'apparentent également à ceux relevant des programmes généraux de développement rural puisque, dans la plupart des cas, les mesures prévues par ces programmes sont principalement mises en œuvre suivant des approches normatives classiques.

<sup>28</sup> Les orientations pour la mise en œuvre de l'axe 4 publiées par la Commission indiquent qu'il importe que des projets n'entrant pas dans le cadre des mesures du programme de développement rural puissent bénéficier d'une aide afin de préserver le caractère novateur de Leader.

<sup>29</sup> En Irlande, au Portugal et en Pologne, les GAL devaient se limiter à mettre en œuvre les mesures relevant de l'axe 3 (auxquelles s'ajoutait une mesure concernant les «petits projets» en Pologne). En Grèce, les GAL pouvaient en outre réaliser une des mesures relevant de l'axe 1. En Aragon et en Toscane, les GAL pouvaient mettre en œuvre deux mesures relevant de l'axe 1. Les GAL de Castille-La Manche et de Hongrie pouvaient réaliser toutes les mesures relevant du programme de développement rural.

#### ENCADRÉ 17

### GAL DU PORTUGAL: LES MESURES ONT LIMITÉ SA CAPACITÉ À RÉPONDRE AUX BESOINS DES SECTEURS AGRICOLES LOCAUX

La stratégie du GAL comportait l'objectif de lutter contre l'exode rural et l'abandon de l'agriculture traditionnelle, mais il ne pouvait s'appuyer que sur les mesures de l'axe 3 du programme de développement rural pour y parvenir. Cela a limité les possibilités d'élaborer des solutions locales permettant de renforcer la compétitivité des secteurs oléicole et vitivinicole, malgré leur importance pour l'économie rurale locale. Les mesures environnementales destinées à préserver la biodiversité et à lutter contre le changement climatique à l'échelle du secteur agricole local ont été exclues du champ des programmes Leader, au même titre que les mesures forestières.

### SÉLECTION DE GAL POUR APPLIQUER L'APPROCHE LEADER AU COURS DE LA PÉRIODE 2007-2013

- 87.** Pour que Leader ait des chances d'être efficace et d'apporter une valeur ajoutée, les GAL sélectionnés par les États membres doivent être compétents et avoir élaboré des stratégies de qualité élevée.

Les États membres ont sélectionné des GAL dont les stratégies étaient défailtantes

- 88.** Dans tous les États membres audités, le processus de sélection des GAL n'était que peu, voire pas du tout, concurrentiel malgré les dispositions du règlement exigeant qu'il le soit.

- 89.** La plupart des autorités de gestion évaluaient et notaient les stratégies proposées par les GAL en fonction de critères pertinents et sélectionnaient tous les GAL ayant obtenu une note égale ou supérieure au minimum requis (50 % en général)<sup>30</sup>. L'ensemble des autorités de gestion faisant partie de l'échantillon acceptaient tous les GAL qui avaient présenté une demande valable (avec quelques exceptions lorsqu'il y avait deux candidatures pour la même zone). Par définition, les GAL ayant obtenu une note faible avaient des compétences et une stratégie d'un niveau largement inférieur à celui que l'autorité de gestion en attendait. Dans l'une des régions françaises, l'autorité de gestion a par exemple sélectionné des GAL alors que la qualité de leur demande avait été jugée insuffisante (voir **encadré 18**).

<sup>30</sup> Celle de Toscane, qui n'attribuait pas de notes, faisait figure d'exception.

#### ENCADRÉ 18

### SÉLECTION DES GAL PAR L'AUTORITÉ DE GESTION EN FRANCE

Selon les termes de l'appel à projets, le comité de sélection devait retenir entre 10 et 12 GAL à l'issue de la procédure, avec une enveloppe financière moyenne de 1,5 million d'euros. Parmi les 18 candidatures, l'autorité de gestion en a classé deux comme étant de bonne qualité, huit de qualité moyenne et huit de qualité insuffisante. Les 18 candidatures ont toutes été retenues et l'enveloppe financière a été réduite en conséquence à 1,1 million d'euros.

90. L'audit a notamment permis de constater que les GAL avaient mal élaboré leurs stratégies «axe 4»; aucun objectif spécifique, une logique d'intervention manquant de clarté et peu ou pas de dispositions en matière de suivi et d'évaluation. À la suite de l'évaluation des stratégies des GAL, rares sont les États membres qui ont demandé la correction des insuffisances mises au jour. Par conséquent, les GAL se sont vu octroyer des montants considérables au titre du budget de l'UE pour mettre en œuvre des stratégies défailtantes durant une période de sept ans.

#### **APPROBATION DES PROGRAMMES DE DÉVELOPPEMENT RURAL 2007-2013 PAR LA COMMISSION**

91. L'approbation des programmes régionaux et nationaux constituait le moment idéal pour la Commission de déterminer comment les États membres entendaient mettre en œuvre les mesures de l'axe 4. Cette dernière devait veiller à ce que les programmes fixent les conditions nécessaires pour que l'approche Leader puisse apporter de la valeur ajoutée et pour que les risques susceptibles d'affecter celle-ci soient maîtrisés.

*La Commission s'est montrée peu exigeante lorsqu'elle a approuvé les programmes de développement rural*

92. Les programmes de développement rural sont des documents de portée générale, dont une petite partie seulement est consacrée à l'axe 4. La plupart ne contenait que peu de détails concrets sur les modalités suivant lesquelles l'approche Leader serait mise en œuvre. De nombreuses dispositions relatives à Leader n'ont été établies par les États membres qu'après l'approbation des programmes.

93. Le fait que la Commission se soit montrée peu exigeante lorsqu'elle a approuvé les programmes de développement rural a donné lieu à la situation décrite aux points 80 à 90. La Commission a accepté des programmes: qui ne prévoyaient pas la sélection des GAL sur une base concurrentielle (bien qu'il s'agisse d'une obligation réglementaire); qui limitaient l'action des GAL à la mise en œuvre de mesures définies au niveau national (malgré les orientations fournies par la Commission selon lesquelles les GAL ne devaient pas s'en tenir à un ensemble de mesures déterminé); qui ne prévoyaient aucun plan particulier pour assurer l'innovation ou l'interaction entre les secteurs (malgré les instructions relatives aux évaluations de la Commission selon lesquelles l'innovation devrait constituer une priorité); ni ne comportaient aucun plan particulier en matière de suivi et d'évaluation (malgré les conclusions de l'évaluation de Leader+ à mi-parcours selon lesquelles ce type de plan doit être intégré dans les programmes dès le départ). La Commission n'a pas évalué des éléments essentiels pour la valeur ajoutée de l'approche Leader, comme les exigences des États membres en ce qui concerne la composition des GAL et le fait que ceux-ci doivent être ouverts à tous.

### **SUIVI ET ÉVALUATION PAR LA COMMISSION ET LES ÉTATS MEMBRES**

**LA COMMISSION ET LES ÉTATS MEMBRES NE SONT PAS À MÊME DE DÉMONTRER LA VALEUR AJOUTÉE OBTENUE PAR LA MISE EN ŒUVRE DE L'APPROCHE LEADER ET N'ONT PAS ENCORE ÉVALUÉ LES COÛTS ADDITIONNELS ET LES RISQUES ENCOURUS**

#### **SUIVI ET ÉVALUATION DE L'APPROCHE LEADER SUR LE PLAN DE L'EFFICACITÉ**

94. La Commission et les États membres devraient s'appuyer sur les systèmes de gestion, les contrôles relatifs aux GAL, les indicateurs de suivi et les rapports annuels pour assurer le suivi de la mise en œuvre, des résultats et des effets des programmes Leader. Cela leur permettrait non seulement d'adopter des mesures correctrices en temps utile, mais également de disposer d'informations probantes suffisantes, fiables et pertinentes pour les évaluations et de donner l'assurance que l'approche Leader est efficace et qu'elle apporte une valeur ajoutée.

Les GAL, les États membres et la Commission ont assuré le suivi de la mise en œuvre des programmes Leader

- 95.** Le suivi de la mise en œuvre des programmes Leader+ a fait l'objet d'une intense activité. Les GAL et les autorités de gestion ont enregistré les informations relatives aux subventions octroyées et aux paiements effectués pour chacun des projets. Les autorités de gestion exigeaient des GAL qu'ils établissent des rapports annuels sur la mise en œuvre décrivant leurs activités, et ont compilé des données pour les indicateurs de suivi. Celles-ci concernaient principalement le nombre de projets et les montants des subventions et étaient classées en fonction du type de bénéficiaires et du domaine de dépense. Les autorités de gestion soumettaient les rapports annuels sur la mise en œuvre à la Commission.
- 96.** Toutes les autorités de gestion ont effectué une évaluation de Leader+ à mi-parcours en 2003, ainsi qu'une mise à jour de celle-ci en 2005. La Commission a fait appel aux services d'une société externe pour produire un rapport de synthèse.

... mais rares sont les éléments probants attestant que les programmes Leader aient efficacement permis que les objectifs de développement rural soient atteints ou que l'approche Leader apporte une valeur ajoutée

- 97.** Les GAL n'ayant ni vérifié la réalisation des objectifs de la stratégie locale ni rendu compte de celle-ci, rien ne permet, malgré toute cette activité, de démontrer les résultats et les effets, en matière de développement rural, des dépenses effectuées au titre de Leader. Aucune information ne permet de savoir si (et, le cas échéant, dans quelle mesure) les programmes Leader ont contribué à endiguer l'exode rural dans les régions concernées, à améliorer les perspectives des jeunes, à diversifier les économies rurales, etc.
- 98.** Les emplois créés ou préservés grâce aux projets Leader constituent en partie une exception, la Commission ayant encouragé les États membres à assurer le suivi en cette matière pour tous les programmes relevant des Fonds structurels. La Cour estime toutefois que les définitions utilisées étaient incohérentes et que les données, qui dans la plupart des cas n'avaient pas été vérifiées par les autorités de gestion, n'étaient ni fiables ni crédibles.

- 99.** Les évaluations de 2003 ont été réalisées alors que la plupart des GAL n'avaient pas encore commencé la mise en œuvre des programmes Leader et les mises à jour ont été effectuées avant que des dépenses importantes n'aient été encourues. De nombreuses questions évaluatives sont restées sans réponses ou ont fait l'objet de réponses reflétant exclusivement le point de vue des bénéficiaires du programme.
- 100.** L'absence de données (ou leur manque de fiabilité) fait qu'il est difficile de se prononcer sur l'efficacité des programmes Leader sur le plan de la production de résultats en matière de développement rural, que ce soit en termes absolus ou par comparaison avec l'efficacité d'autres méthodes (notamment les programmes généraux).
- 101.** La valeur ajoutée potentielle de l'approche Leader ne réside pas uniquement dans les résultats et les effets des réalisations physiques (à savoir les projets dont la mise en œuvre a été financée par Leader). La participation de la communauté locale, obtenue au moyen de l'approche participative, peut également produire des effets moins tangibles comme «le renforcement des capacités et du pouvoir de la population locale». Les orientations stratégiques relatives à l'axe 4 disposent que Leader devrait «joue[r] un rôle important pour ce qui est de la priorité horizontale visant à améliorer la gouvernance».
- 102.** Les publications «Meilleures pratiques» du point de contact, les évaluations, ainsi que différentes études réalisées, présentent toutes des exemples montrant que l'approche Leader a le potentiel pour produire ce type d'effets. Cependant, les réalisations des GAL dans ce domaine n'ont systématiquement fait l'objet ni d'un suivi ni de rapports; ces exemples constituent donc des cas isolés. En l'absence d'éléments probants fiables et pertinents, les évaluations n'ont pas permis d'établir la fréquence et l'étendue de ces effets.

#### **SUIVI ET ÉVALUATION DES COÛTS ET DES RISQUES**

- 103.** Le suivi et l'évaluation sont également censés apporter des éléments probants fiables attestant les coûts et les risques associés à l'approche Leader, ainsi que permettre d'apprécier ceux-ci.

**La Commission et les États membres n'ont pas contrôlé ni évalué les coûts additionnels et les risques encourus**

- 104.** S'agissant des faiblesses mises au jour dans le rapport annuel de la Cour relatif à l'exercice 2000, la Commission a répondu que la plupart d'entre elles correspondaient à des risques inhérents aux programmes décentralisés tels que Leader et que la «**Commission et les États membres sont conscients de ces risques lorsqu'ils assurent le suivi des programmes et vérifient que leur mise en œuvre respecte les principes d'une saine gestion financière**».
- 105.** La Commission vérifie que la réglementation est respectée et peut proposer des corrections financières. Les contrôles effectués au cours de la période couverte par Leader+ ont notamment porté sur les programmes du Portugal et de la France en 2005. Les services de la Commission ont constaté que la sélection des projets ne se faisait pas sur la base de critères formels, que les procédures applicables en cas de conflit d'intérêts étaient inadéquates, que les GAL prenaient des décisions sans observer la règle du «double quorum» et qu'ils n'avaient mis en place aucune disposition pour contrôler le caractère raisonnable des coûts des projets présentés. Ils ont formulé des recommandations à l'intention des États membres concernés, mais n'ont pas jugé opportun de proposer des corrections financières<sup>31</sup>. Les services de la Commission ont également contrôlé que les subventions accordées rétroactivement étaient conformes à la réglementation, mais ils n'ont soulevé ni la question de l'effet d'aubaine ni celle de l'efficacité.
- 106.** Si les contrôles de la Commission ont confirmé les risques mis en évidence dans le rapport annuel de la Cour relatif à l'exercice 2000 (et dans le cadre du présent audit), ils ne permettent pas de déterminer l'étendue et l'incidence de ces risques dans les États membres concernés ou à l'échelle de l'UE<sup>32</sup>.
- 107.** Les inspections des États membres portant sur les activités des GAL (qui ont représenté au moins 5 % des dépenses dans le cadre de Leader+) ont fourni l'occasion de vérifier l'incidence des risques sur la bonne gestion financière et d'en rendre compte. Toutefois, à part quelques exceptions dans certains États membres, elles n'ont pas porté sur le caractère équitable et transparent des procédures de sélection appliquées par les GAL, sur le bien-fondé et la documentation de l'évaluation des propositions de projets, sur les comptes rendus relatifs aux votes ou sur l'application correcte des politiques en matière de conflits d'intérêts.

<sup>31</sup> Les résultats des observations de la Cour dans ces États membres, qui montrent que les faiblesses existaient toujours en 2009, jettent un doute sur l'efficacité de ces recommandations.

<sup>32</sup> Il convient de noter que cela ne fait pas partie des objectifs des contrôles de la Commission.

- 108.** Les États membres ne se sont pas appuyés sur leurs systèmes de gestion ou sur les rapports annuels sur la mise en œuvre établis par les GAL pour contrôler le caractère équitable et la transparence du processus décisionnel de ces derniers, la part des subventions octroyées à leurs membres, l'efficacité des subventions accordées ou celle des procédures des GAL et de leurs coûts de fonctionnement. En France, l'autorité de gestion a contrôlé les activités des GAL en assistant à leurs réunions en qualité d'observateur, mais elle a manifestement fermé les yeux sur des pratiques comme la présentation, par des membres du GAL, de leurs propres projets, le fait d'octroyer rétroactivement des subventions à des projets et l'augmentation des taux de subvention pour utiliser intégralement le budget (voir par exemple point 55).
- 109.** Les informations obtenues des GAL qui ont interrogé les promoteurs de projets montrent que le risque d'effet d'aubaine est important<sup>33</sup>. Les évaluations effectuées au niveau de l'UE n'ont fourni aucune information sur l'effet d'aubaine ou sur l'ampleur des subventions accordées rétroactivement<sup>34</sup>.
- 110.** De même, s'agissant du caractère équitable et de la transparence des procédures appliquées par les GAL, les évaluations ont par exemple montré que l'objectivité de la sélection des projets posait problème, mais elles ne fournissaient aucune information sur l'ampleur ou l'incidence de ces faiblesses (voir **encadré 19**).

<sup>33</sup> Par exemple, une étude menée auprès des promoteurs de projets par le GAL du Pays de la Loire (France) a montré que 71 % d'entre eux auraient réalisé leur projet même sans la subvention Leader.

<sup>34</sup> La Commission a demandé à la société externe ayant procédé à l'évaluation finale de Leader+ d'apprécier l'incidence de l'effet d'aubaine; toutefois, aucun suivi ni collecte de données n'ayant été assurés durant la période couverte par Leader+, aucun élément probant fiable n'était disponible à ce sujet.

#### ENCADRÉ 19

### EXTRAITS DE LA SYNTHÈSE DES RAPPORTS D'ÉVALUATION À MI-PARCOURS DE LEADER+

Un déséquilibre dans le partenariat ou dans les relations de pouvoir peut donner lieu à la sélection d'un ensemble de projets inappropriés, qui se fait souvent à l'avantage de l'organisme appartenant au secteur public. Or la composition des GAL est souvent déséquilibrée et dominée par le secteur institutionnel.

«Les informations données dans les [rapports d'évaluation] et dans les études de cas tendent à se concentrer sur des aspects tels que la bureaucratie, les relations entre autorités de gestion et GAL, le financement et l'autonomie insuffisante des GAL. Des aspects de gestion plus fondamentaux au niveau des GAL, tels que les structures, les systèmes de gestion, la planification et le contrôle, n'ont pas été abordés dans les [rapports]. Les réponses aux questions évaluatives ne font nullement mention du rôle des [comités de décision] dans la gestion du programme.»

- 111.** Comme cela a déjà été indiqué dans les points 64 à 71, les informations relatives aux coûts de fonctionnement de Leader n'étaient ni comparables ni fiables, mais surtout, elles n'étaient pas complètes du fait que, dans certains États membres, les autorités de gestion remplissaient plusieurs fonctions. Les évaluations faisaient état de la «bureaucratie excessive» de Leader+<sup>35</sup>, mais elles ne fournissaient aucune estimation des coûts. Par conséquent, l'efficacité de l'approche Leader ne peut être déterminée.

### SUIVI ET ÉVALUATION AU COURS DE LA PÉRIODE 2007-2013

- 112.** La Commission et les États membres devraient tirer les enseignements des trois périodes de programmation Leader précédentes afin de garantir qu'un suivi et une évaluation efficaces et efficaces de l'approche Leader soient mis en place pour la période 2007-2013.

La mise en œuvre de l'axe 4 a commencé alors que des éléments essentiels des systèmes de suivi et d'évaluation n'étaient pas en place

- 113.** Il a été fortement recommandé, dans le rapport de synthèse des évaluations à mi-parcours portant sur les programmes Leader+, de renforcer les systèmes de suivi et d'évaluation et de faire en sorte qu'ils soient en place dès le début de la période de programmation 2007-2013<sup>36</sup>. La Commission a établi un cadre commun de suivi et d'évaluation (CCSE) des programmes de développement rural. Celui-ci comprenait des questions d'évaluation spécifiques concernant la valeur ajoutée de Leader, l'amélioration de la gouvernance et l'efficacité, mais il a limité les indicateurs de suivi spécifiques à Leader au nombre de GAL et à la population dans les territoires Leader, considérés par la Commission comme les indicateurs de référence pour mesurer la réalisation des objectifs en matière de gouvernance. Le CCSE autorise les autorités de gestion à élaborer des indicateurs supplémentaires, mais aucune de celles qui ont été auditées ne l'a fait pour Leader+. Par ailleurs, aucun des GAL ou des autorités de gestion audités n'avait pris des dispositions pour collecter et transmettre les informations concernant les coûts, les risques, l'efficacité et la valeur ajoutée de l'approche Leader.

<sup>35</sup> Extrait de la synthèse de l'évaluation de Leader+: «Les rapports d'évaluation à mi-parcours énumèrent régulièrement ces lacunes: i) organisation trop bureaucratique; ii) relations difficiles entre, d'une part, les autorités de gestion et les autres administrations, et, d'autre part, les GAL et les porteurs de projets; iii) problèmes liés à la mobilisation des cofinancements: iv) retards dans les paiements; v) autonomie insuffisante du GAL. Ces lacunes entraînent une perte d'efficacité. La bureaucratie excessive entraînant des retards dans le financement des projets est considérée comme le principal problème affectant la gestion; elle réduit l'efficacité et porte atteinte à d'autres caractéristiques attractives de Leader+.»

<sup>36</sup> Le rapport indique que pour Leader+, l'évaluation des programmes était absente au stade de la conception et que des éléments essentiels de celle-ci, comme les données de référence, n'ont pas suffisamment été pris en considération. Il y est recommandé de soutenir les groupes d'action locale au moyen d'une combinaison d'évaluations externes, de mettre au point des autoévaluations assistées et de les intégrer au programme.

- 114.** Fin 2009, la Commission a créé, par l'intermédiaire du Réseau européen d'évaluation du développement rural, un groupe de travail thématique sur Leader pour examiner les difficultés rencontrées par les États membres, comme la préoccupation que les indicateurs et les mesures économiques du CCSE ne permettent pas de rendre compte de l'incidence de Leader de manière appropriée, les défis méthodologiques considérables résultant de la dimension locale de Leader, les défis méthodologiques majeurs s'agissant de l'évaluation de la gouvernance, de la participation et des capacités dans les communautés locales, ainsi que les difficultés à fournir des statistiques précises permettant de mesurer les avantages de Leader. À la mi-2010, le groupe a publié un projet de document de travail sur l'évaluation de l'incidence de Leader. Cependant, les travaux du groupe en question arrivent trop tard pour les évaluations à mi-parcours (qui doivent être achevées en 2010); de plus, les informations nécessaires n'étant pas recueillies ou communiquées au niveau du GAL, les possibilités d'évaluation de l'axe 4 seront limitées (voir point 113).

# CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

## LA MANIÈRE DONT LES GAL ONT MIS EN ŒUVRE L'APPROCHE LEADER A EU POUR EFFET DE LIMITER LES POSSIBILITÉS D'APPORTER UNE VALEUR AJOUTÉE SUR LE PLAN DES «CARACTÉRISTIQUES LEADER», MÊME SI LA COUR A RELEVÉ DES EXEMPLES DE BONNES PRATIQUES

- 115.** Les GAL audités ont mis en œuvre quelque 1 000 projets au cours de la période Leader+, qui ont profité aux entreprises et aux communautés locales concernées. Le programme Leader représente toutefois plus que cela: il devrait apporter une valeur ajoutée par rapport aux programmes traditionnels grâce à une approche spécifique. Dans la mesure où il n'est pas pleinement tenu compte des principaux éléments caractéristiques de l'approche, la valeur ajoutée qu'elle est susceptible d'apporter ne peut être obtenue.
- 116.** L'approche participative était limitée dans les GAL où la majorité des subventions ont été accordées aux organisations qui en étaient membres; la valeur ajoutée que le partenariat pouvait apporter n'a pas été obtenue dans les GAL où les autorités locales avaient la mainmise sur la prise de décision; peu de GAL pouvaient démontrer que leurs stratégies ou leurs projets comportaient une innovation ou une interaction entre différents secteurs. Pourtant, dans certains cas, les GAL ont réellement fait participer la communauté locale et ont engagé, dans le cadre de leurs activités d'«animation», des projets locaux qui ont été couronnés de succès.
- 117.** Les stratégies locales devraient être au cœur de l'approche Leader; elles devraient donner aux partenariats leur raison d'être et représenter la promesse d'une valeur ajoutée grâce à des solutions spécialement conçues pour atteindre les objectifs locaux en matière de développement rural. Dans la pratique, ces stratégies ne présentaient souvent aucun intérêt et elles ont tout au plus servi de prétexte à une demande de financement à l'autorité de gestion. Aucun des GAL n'a assuré le suivi ou rendu compte du degré de réalisation de ses objectifs stratégiques.

## LES GAL N'ONT PAS DÛMENT TENU COMPTE DE LA NÉCESSITÉ D'UNE UTILISATION OPTIMALE DES RESSOURCES OU DE PROCÉDURES ÉQUITABLES ET TRANSPARENTES

- 118.** Les GAL n'ont pas pris suffisamment au sérieux la nécessité de garantir la transparence et de documenter l'évaluation des projets et les choix opérés, ainsi que de disposer de procédures permettant d'éviter tout risque de conflits d'intérêts directs ou indirects. Cela accroît non seulement le risque que les décisions de subvention soient prises sans que l'efficacité soit dûment prise en considération, mais comporte également un risque pour la réputation de l'UE. Les pratiques observées dans certains GAL, par exemple le fait que des décisions d'octroi de subvention soient prises par quelques personnes seulement et au bénéfice des organisations qu'elles représentent, sont propres à porter préjudice à la gouvernance locale et non à l'améliorer.
- 119.** Les GAL n'ont tenu aucun compte de l'efficacité, notamment lorsqu'ils ont accordé des subventions pour des projets qui étaient déjà en cours, voire terminés au moment où la décision d'octroi de subvention a été prise. Dans certains cas, il semble que leur objectif ait été de dépenser un maximum d'argent plutôt que d'obtenir les meilleurs résultats possibles.
- 120.** Du fait de l'existence d'un échelon supplémentaire dans la mise en œuvre de Leader, les coûts liés à celle-ci sont élevés: ils représentent jusqu'à un tiers du budget des GAL et viennent s'ajouter aux coûts de traitement, de suivi et de contrôle des autorités de gestion et des organismes payeurs. En raison de la rigidité des procédures – même pour de très petits projets – et de retards, l'efficacité a été limitée, même si ces problèmes tenaient dans une large mesure aux conditions fixées par les États membres.

**LA COMMISSION ET LES ÉTATS MEMBRES NE SE SONT PAS MONTRÉS SUFFISAMMENT EXIGEANTS ET PARTAGENT AVEC LES GAL UNE PART DE RESPONSABILITÉ DANS LA LIMITATION DU POTENTIEL DE VALEUR AJOUTÉE DE L'APPROCHE LEADER. ILS N'ONT PAS PRIS DE MESURES SUFFISANTES POUR LIMITER LES COÛTS ET LES RISQUES**

- 121.** La valeur ajoutée et la bonne gestion financière de l'approche Leader relèvent au premier chef de la responsabilité des GAL, mais les risques sont bien connus. La Commission partage avec les États membres la responsabilité de superviser la performance des GAL, de s'assurer qu'ils suivent l'approche Leader et qu'ils appliquent systématiquement les normes les plus élevées en matière de bonne gestion financière. Une performance insuffisante dans ces domaines ne devrait pas être tolérée, même dans les États membres qui mettent en œuvre l'approche Leader pour la première fois, dans la mesure où les enseignements des précédentes périodes de programmation devraient avoir été tirés.
- 122.** Cependant, dix ans après le précédent audit de la Cour consacré à Leader, les mêmes insuffisances graves persistent. La Commission a répondu aux observations du rapport annuel de la Cour relatif à l'exercice 2000 par des «encouragements», des orientations et des recommandations aux États membres. Cela ne s'est pas avéré efficace.

### RECOMMANDATION 1

Compte tenu de la persistance des insuffisances, la **Commission** devrait veiller à ce que la réglementation définisse de façon suffisamment claire les normes requises dans le cas particulier de Leader. Quelques exigences simples au niveau de l'UE pourraient rendre caduque la nécessité d'appliquer des règles de fonctionnement différentes au niveau des programmes et contribuer à simplifier les procédures, améliorer la cohérence et fournir des normes de contrôle précises sur les points suivants:

- a) exclusion des projets commencés avant qu'une décision d'octroi de subvention ait été prise, afin d'éliminer un risque d'inefficacité important (effet d'aubaine);
- b) sélection des projets par les GAL basée sur des évaluations documentées qui démontrent le bien-fondé et le caractère équitable de la décision au regard de critères cohérents et pertinents;
- c) règles destinées à garantir que les partenariats ne soient pas sous la coupe des autorités locales lors des réunions de sélection des projets.

En outre, les **États membres** devraient s'assurer que des procédures efficaces sont en place pour remédier aux insuffisances mises en évidence dans le présent rapport, et que le bon fonctionnement de ces procédures fait l'objet d'un contrôle.

- 123.** En particulier, la Commission et les États membres ont toléré que les GAL n'aient pas mis en place des procédures efficaces pour éviter les conflits d'intérêts. Les insuffisances constatées mettent en évidence le risque que les membres des GAL puissent avoir directement ou indirectement influé sur les décisions d'une manière ayant entraîné une utilisation inefficace ou inefficace de crédits budgétaires de l'UE.

### RECOMMANDATION 2

Le règlement financier interdit toute action susceptible de donner lieu à un conflit d'intérêts. De ce fait, la **Commission** et les **États membres** devraient s'assurer que des garde-fous efficaces sont mis en place, et vérifier qu'ils fonctionnent correctement. Les membres des comités d'évaluation des projets ou de décision des GAL ayant un intérêt personnel, politique, professionnel ou commercial dans une proposition de projet devraient déclarer leur intérêt par écrit. Ils devraient être exclus des discussions, évaluations ou décisions relatives au projet et le cas devrait être notifié à l'autorité de gestion, conformément aux dispositions du règlement financier.

- 124.** S'agissant de Leader, il est essentiel que des solutions locales à des problèmes locaux soient déterminées suivant une approche participative; or toutes les autorités de gestion auditées, sauf une, ont imposé de facto un système normatif pour la période 2007-2013. Ces autorités de gestion exigent des GAL qu'ils mettent en œuvre les mesures communes du programme de développement rural, au mépris des orientations fournies par la Commission. Cela facilite peut-être le contrôle de Leader, mais réduit les possibilités de définir des stratégies *locales* innovantes et, partant, limite celles d'apporter une valeur ajoutée, élément dont l'approche Leader tire sa légitimité<sup>37</sup>.

### RECOMMANDATION 3

La **Commission** devrait examiner, conjointement avec les **États membres**, si les mesures existantes limitent la capacité des GAL à concevoir et à mettre en œuvre des stratégies *locales* innovantes et multisectorielles visant à atteindre les objectifs des axes 1 à 3 de la politique de développement rural. Les **États membres** devraient modifier leurs règles, le cas échéant, pour permettre aux GAL d'élaborer des solutions locales qui ne correspondent pas aux mesures du programme de développement rural.

- 125.** Dans le cadre de la gestion partagée, il n'incombe pas à la Commission d'approuver tous les détails des modalités de mise en œuvre nationales et régionales; cependant, avant d'approuver les programmes 2007-2013, elle aurait dû s'assurer que les éléments déterminants pour le succès de Leader (voir ci-dessous) étaient en place. Les États membres ont sélectionné des GAL dont les stratégies étaient faibles. En conséquence, l'exécution du budget de l'UE pour la période 2007-2013 est moins efficiente, moins efficace et la valeur ajoutée susceptible d'être apportée est moindre que ce qu'elle aurait pu être.

<sup>37</sup> L'importance de ce point est soulignée dans la définition de l'approche Leader donnée dans la fiche technique de la Commission européenne: «une méthode permettant de mobiliser et de mettre en œuvre le développement rural, plutôt qu'un ensemble fixe de mesures à mettre en œuvre».

**RECOMMANDATION 4**

La **Commission** devrait s'assurer que les **États membres** revoient les stratégies 2007-2013 des GAL et exigent de ces derniers qu'ils établissent des objectifs mesurables, propres à leur région et susceptibles d'être atteints dans le cadre du programme Leader d'ici la fin de la période de programmation. Les **États membres** devraient ensuite obliger les GAL à rendre compte de la réalisation des objectifs de leur stratégie locale, de la création de valeur ajoutée par l'adoption de l'approche Leader, ainsi que de l'efficacité en matière de dépenses liées aux subventions et de coûts de fonctionnement.

Les **États membres** devraient également déterminer si le renforcement de l'obligation de rendre compte de la bonne gestion financière permettrait de rationaliser les systèmes de gestion, de suivi et de contrôle existants, du fait qu'il serait nécessaire dans une moindre mesure de contrôler le respect des conditions d'éligibilité aux mesures.

**RECOMMANDATION 5**

Étant responsable de la bonne gestion financière du budget de l'UE, la **Commission** devrait vérifier d'une manière suffisamment détaillée à l'avenir que les programmes comportent effectivement les éléments spécifiques essentiels pour que Leader soit efficace et efficient et apporte une valeur ajoutée.

Les **États membres** devraient s'assurer à l'avenir que les GAL remédient aux insuffisances mises en évidence lors du processus de sélection, de sorte qu'ils disposent de stratégies et de plans de mise en œuvre répondant aux normes les plus élevées.

## LA COMMISSION ET LES ÉTATS MEMBRES NE SONT PAS À MÊME DE DÉMONTRER LA VALEUR AJOUTÉE OBTENUE PAR LA MISE EN ŒUVRE DE L'APPROCHE LEADER ET N'ONT PAS ÉVALUÉ LES COÛTS ADDITIONNELS ET LES RISQUES ENCOURUS

- 126.** Le budget de l'UE a contribué à hauteur de plus de 2 milliards d'euros à Leader+, et une enveloppe de plus de 5 milliards d'euros est prévue pour la période 2007-2013. La Commission n'a pas encore pu démontrer que les crédits ont été dépensés de manière efficace et efficiente et que l'adoption de l'approche Leader a permis d'apporter une valeur ajoutée; elle n'a pas encore été en mesure non plus de préciser la mesure dans laquelle les risques connus se sont concrétisés ni les coûts réels de la mise en œuvre. Les États membres n'ont pas collecté et validé les informations nécessaires, de sorte qu'il n'existe pas de base d'informations probantes suffisante pour étayer une évaluation. Le présent audit a montré que la valeur ajoutée et la bonne gestion financière de Leader ne peuvent jamais être tenues pour acquises.

### RECOMMANDATION 6

La **Commission** devrait prendre d'urgence des dispositions pour s'assurer qu'elle peut rendre compte de la valeur ajoutée et de la bonne gestion financière de Leader.

Le suivi devrait être axé sur des indicateurs de la valeur ajoutée de l'approche Leader, de l'efficacité et de l'efficacités, plutôt que sur la mise en œuvre. Les données devraient être vérifiées à la source, au moins par sondage. Compte tenu de l'ampleur et de la nature de Leader, ainsi que des difficultés rencontrées à ce jour pour obtenir des données pertinentes, comparables et fiables, la **Commission** devrait envisager d'adopter des approches plus efficaces et plus efficaces, comme celle consistant à contrôler de manière approfondie des échantillons représentatifs de GAL, au moyen d'indicateurs, d'inspections et d'études de cas structurées, avec une vérification appropriée des données par un évaluateur indépendant.

La **Commission** devrait coordonner l'action des **États membres** pour faire en sorte que les systèmes de contrôle et de surveillance fournissent une assurance quant au caractère équitable et transparent des procédures, présentent des données comparables concernant les coûts et complètent le suivi en matière d'efficacité et d'efficacités.

Le présent rapport a été adopté par la chambre I, présidée par M. Michel CRETIN, membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 21 juillet 2010.

*Par la Cour des comptes*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Président*

LISTE DES PROJETS EXAMINÉS<sup>1</sup>

(en euros)

Description du projet	Type de promoteur	Coût éligible total	Subvention Leader <sup>2</sup>
<b>DE-BY</b>			
Construction d'un plan d'eau réservé à la baignade	Secteur public local	2 063 969	1 031 984
Acquisition d'une locomotive	Secteur privé	396 403	74 325
Acquisition d'équipement pour la récolte et le traitement de fruits	Association	30 293	3 787
<b>DE-MV</b>			
Restauration d'une église, incluant des installations touristiques	Autorités religieuses	165 016	111 386
Développement d'un concept de musée technique	Association	131 498	88 106
Établissement hospitalier pour patients souffrant de démence	Association	1 063 000	154 000
Étude réalisée par des experts: coordination de voyages en bateau à passagers	Secteur public local	11 265	5 914
<b>IE</b>			
Éclairage public d'une aire de repos dans un village	Association	6 959	3 476
Étude de faisabilité et site web pour un projet de développement urbain	Association	17 969	14 375
Matériel pour la transformation de viande	Secteur privé	34 485	14 250
Aménagement d'une promenade sur berge	Association	40 937	31 377
<b>EL</b>			
Construction et équipement d'une taverne	Secteur privé	414 712	228 091
Repavage des rues du centre de la ville	Secteur public local	210 942	210 942
Construction et équipement d'une distillerie	Secteur privé	254 154	127 077
Construction et équipement d'un restaurant	Secteur privé	367 421	202 081
Construction et équipement d'un chai	Secteur privé	387 480	193 740
Construction et équipement d'une maison d'hôtes	Secteur privé	334 436	181 799
Construction de nouveaux locaux pour un atelier de ferronnerie	Secteur privé	202 087	111 147

<sup>1</sup> La Cour a sélectionné des projets représentatifs de la diversité de ceux financés par chaque GAL s'agissant du promoteur, de la nature du projet (investissement, études, événements, etc.) et de son importance financière. La préférence a été accordée aux projets achevés entre 2006 et 2008.

<sup>2</sup> Élément financé par l'UE, sauf pour l'Irlande, la Grèce et la Hongrie, où ces montants englobent la part de cofinancement national.

(en euros)

Description du projet	Type de promoteur	Coût éligible total	Subvention Leader <sup>2</sup>
<b>ES-A</b>			
Achat d'équipement pour jardins d'enfants (I)	Association	29 910	14 955
Achat d'équipement pour jardins d'enfants (II)	Association	39 000	19 500
Aménagement d'une station de traitement des eaux usées	Secteur privé	369 000	30 050
Restauration de gîtes ruraux	Secteur privé	222 597	30 051
Aménagement d'un centre d'information sur l'eau	GAL	180 000	60 000
Construction d'un hôtel sous-terrain	Secteur privé	277 187	30 051
Achat de matériel pour une boulangerie écologique	Secteur privé	189 599	25 596
<b>ES-CM</b>			
Matériel de traitement de l'huile d'olive	Secteur privé	78 993	28 437
Construction d'un hôtel rural	Secteur privé	617 026	98 130
Rénovation d'une place de village	Secteur public local	30 450	8 583
Réhabilitation d'une aire de jeux municipale	Secteur public local	36 096	26 532
Agrandissement d'une usine de transformation de produits alimentaires	Secteur privé	409 179	69 050
Panneaux d'information sur des sites touristiques	GAL	254 847	150 254
Construction de lieux d'hébergement destinés au tourisme rural	Secteur privé	245 061	40 012
<b>FR (PL)</b>			
Festival de musique contemporaine	Association	59 994	21 997
Gestion d'un théâtre et frais de personnel	Secteur public local	219 272	91 950
Mise en place d'une formation agricole à distance	Association	16 070	7 794
Informatisation et mise en réseau d'archives de bibliothèque	Secteur public local	50 312	25 156
Amélioration d'un site internet pour une association culturelle	Association	4 097	3 277
Modernisation du système informatique d'une entreprise locale	Secteur privé	51 227	7 684
<b>FR (LR)</b>			
Système informatique de gestion locale	Secteur public local	80 830	40 415
Restauration d'un bâtiment historique	Secteur public local	393 803	129 360
Itinéraire touristique «Vin et mer»	Secteur public local	162 014	81 007
Restauration et ouverture au public d'un arboretum	Université	33 626	14 757
Étude sur des logements vacants et création d'une base de données	Association	12 507	5 865
Systèmes d'accès public à internet	Secteur public local	327 900	120 431
Aménagement de circuits VTT et équipement d'un centre de location	Secteur public local	107 281	32 845

(en euros)

Description du projet	Type de promoteur	Coût éligible total	Subvention Leader <sup>2</sup>
<b>IT-TOS</b>			
Achat d'un métier à tisser	Secteur privé	120 000	18 000
Matériel de désinfection pour une usine de transformation de produits alimentaires	Secteur privé	90 000	13 500
Repavage des rues d'un village	Secteur public local	293 438	33 609
Achat de cageots de fruits et amélioration d'un système d'irrigation	Secteur privé	30 970	4 646
Achat d'un tracteur	Secteur privé	37 000	13 218
Achat de machines d'ébénisterie	Secteur privé	63 000	9 450
Exposition ambulante de photographies <sup>3</sup>	GAL	101 894	30 670
Services au citoyen (service vétérinaire et information) <sup>3</sup>	Secteur public local	243 000	52 232
<b>HU</b>			
Atelier artisanal communautaire	Secteur public local	10 514	7 980
Rénovation d'une cave à vin	Secteur privé	20 962	9 433
Travaux de construction destinés à consolider un presbytère	Autorités religieuses	6 009	4 506
Installations pour maison d'hôtes (jacuzzi extérieur, bicyclettes et abri à vélos, etc.)	Secteur privé	2 760	2 361
Séjours au ski et équipement pour écoliers	Secteur public local	10 507	7 880
Plans de pavage d'un chemin de terre desservant les vignobles	Secteur privé	2 960	2 516
<b>PT</b>			
Achat d'un équipement de projection	Association	7 000	5 250
Achat de matériel pour le traitement de l'huile d'olive	Secteur privé	199 500	69 825
Achat de matériel pour le traitement et la commercialisation de miel	Secteur privé	39 600	13 860
Modernisation d'une cave à vin <sup>3</sup>	Secteur privé	100 000	35 000
Achat de matériel de karting supplémentaire	Secteur privé	24 922	8 723
Panneaux de signalisation	Secteur public local	92 048	69 036
Création d'un magasin de produits ruraux	GAL	136 067	102 050

<sup>3</sup> Examen des pièces des dossiers uniquement.



Photo n° 2: France (Languedoc-Roussillon) – itinéraire touristique «Vin et mer»



Photo n° 3: Allemagne (Mecklembourg-Poméranie occidentale) – Restauration d'une église, incluant des installations touristiques



Photo n° 4: Italie (Toscane) – Achat de cageots de fruits



Photo n° 5: Espagne (Aragon) – Restauration de gîtes ruraux



Photo n° 6: France (Languedoc-Roussillon) – Systèmes d'accès public à internet



Photo n° 7: Grèce – Construction et équipement d'une distillerie



Photo n° 8: Portugal – Achat de matériel de karting supplémentaire



Photo n° 9: Grèce – Construction et équipement d'une taverne

# RÉPONSES DE LA COMMISSION

## SYNTHÈSE

### I.

La méthode Leader est un outil politique qui cherche à encourager l'engagement et la participation des acteurs locaux dans le développement de leur communauté, selon une approche «participative» qui lui est propre.

Leader constitue un atout majeur pour renforcer la société civile dans les zones rurales. Il existe aujourd'hui plus de 2 000 groupes d'action locale (GAL) qui mettent en œuvre des stratégies de développement local avec l'aide des financements de développement rural de l'UE.

Leader fait partie intégrante de la politique de développement rural 2007-2013.

La Commission ne partage pas l'appréciation de la Cour selon laquelle les GAL constituent un échelon administratif supplémentaire. La politique de développement rural est mise en œuvre en gestion partagée entre les États membres et la Commission, dans le respect du principe de subsidiarité. La mise en œuvre de Leader s'accompagne d'un élément obligatoire spécifique qui impose de confier une grande partie du travail de gestion aux structures locales.

En ce qui concerne les coûts générés, les activités développées par les GAL dans le cadre de leur budget de fonctionnement et d'animation sont à rattacher à une priorité horizontale: promouvoir le renforcement des capacités des acteurs locaux et prêter assistance aux promoteurs de projets potentiels.

Concernant la mise en œuvre de l'approche Leader dans le cadre de la période de programmation actuelle, la Commission a adopté une série d'actions pour améliorer encore les bonnes pratiques et la bonne gestion financière.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### II.

La création de capacités locales génère une augmentation des activités de développement local, une mise en commun des ressources locales et la création de réseaux permettant l'apprentissage mutuel et l'élaboration d'approches intégrées pour aborder des problèmes sociaux et économiques complexes. Ces initiatives contribuent globalement à améliorer la gouvernance, l'une des priorités horizontales du développement rural.

### IV.

Les membres des GAL sont des acteurs essentiels pour le développement des territoires ruraux. L'approche participative caractéristique de Leader doit être appliquée de sorte que les organisations et les particuliers membres des GAL puissent jouer un rôle important.

Les GAL sont encouragés à présenter des stratégies de développement local novatrices, mais ce caractère novateur n'est qu'un critère de sélection parmi d'autres. Une stratégie de développement local ne peut pas reposer exclusivement sur des approches innovantes.

En ce qui concerne les projets intégrés, la plupart des stratégies locales recouvrent plusieurs mesures et s'appliquent à plusieurs secteurs ou domaines d'intervention. Les programmes ayant mis en œuvre des approches intégrées ont parfois été érigés en exemples de bonnes pratiques. Le réseau européen de développement rural (REDR) encouragera ces bonnes pratiques.

### V.

Les États membres doivent garantir l'absence de conflit d'intérêts dans le cadre de l'approche de gestion partagée. Les procédures de prise de décision et les critères de sélection applicables par les GAL ne relèvent pas du programme mais de la mise en œuvre locale, évaluée par l'autorité de gestion lors de la sélection du GAL. Les États membres peuvent également établir des règles communes à l'échelle nationale et les appliquer à tous les GAL.

Lors des audits qu'elle réalise, la Commission porte une grande attention, entre autres, au processus de sélection des projets, à la transparence, aux conflits d'intérêts, etc. La Commission a mené des audits sur 37 des 73 programmes Leader+ sur la période de programmation 2000-2006. Treize programmes ont été audités plusieurs fois.

### VI.

Dans le cadre de la période de programmation actuelle (2007-2013), les dispositions légales nécessaires ont été intégrées au règlement du FEADER<sup>1</sup> et à ses dispositions d'application<sup>2</sup>.

En outre, la Commission a donné aux États membres des orientations relatives à l'élaboration et à l'approbation des programmes au travers d'un guide sur l'application de l'axe Leader (*Guide for the application of the Leader axis*). Il s'agissait notamment de conseils spécifiques sur le potentiel de valeur ajoutée de Leader: couverture de tous les axes, innovation, approche intégrée et territoriale.

La Commission a en outre demandé que les plans stratégiques nationaux adoptent une approche stratégique axée sur Leader. Les États membres ont toutefois été autorisés à faire leurs propres choix concernant la portée de la méthode afin de l'adapter aux expériences des GAL et aux besoins identifiés dans leurs analyses.

<sup>1</sup> Fonds européen agricole pour le développement rural.

<sup>2</sup> Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) (JO L 277 du 21.10.2005, p. 1) et le règlement (CE) n° 1974/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) (JO L 368 du 23.12.2006, p. 15).

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission contribue constamment à améliorer les procédures de gestion et les systèmes de contrôle dans les États membres en prodiguant conseils et orientations, mais aussi au travers de recommandations fondées sur ses audits et, le cas échéant, en appliquant des corrections financières.

### VII.

L'évaluation ex post de Leader+, qui est actuellement en cours et donnera lieu à un rapport final fin 2010, analyse l'efficacité et l'efficience des dépenses réalisées au titre de Leader. L'efficacité et l'efficience d'un instrument politique sont toujours évaluées ex post; ce processus fait partie du cycle d'évaluation habituel des politiques. Le calendrier d'exécution de l'évaluation de Leader+ a été déterminé par le fait que 40 programmes de Leader+ étaient encore actifs jusqu'en juin 2009.

La Commission (le groupe de travail thématique du réseau européen d'évaluation du développement rural) a récemment publié le projet final d'un document d'orientation sur l'évaluation de l'impact de Leader<sup>3</sup>.

### VIII.

Conformément au règlement financier applicable au budget général de l'Union européenne, la mise en œuvre de procédures permettant d'éviter les risques de conflits d'intérêts relève de la responsabilité des États membres.

<sup>3</sup> *Capturing impacts of Leader and of measures to improve Quality of Life in rural areas*, projet de document de travail 4, 21 juin 2010, Réseau européen d'évaluation du développement rural.

La Commission envisagera de réviser la section relative à la sélection des projets figurant dans le guide sur l'application de l'axe Leader afin de clarifier la nécessité de recourir à des procédures saines respectant des principes essentiels tels que la transparence, l'égalité de traitement, l'utilisation de critères de sélection objectifs et la communication d'informations sur les décisions prises.

### IX.

La Commission garantit que les objectifs définis dans les programmes seront étayés par des indicateurs que les États membres recueilleront auprès des GAL afin de produire des données agrégées au niveau de l'axe Leader.

Les objectifs définis dans les stratégies locales doivent, dans la mesure du possible, être établis selon des critères SMART (spécifiques, mesurables, accessibles, réalistes et limités dans le temps).

### X.

Le cadre commun de suivi et d'évaluation (CCSE)<sup>4</sup> se concentre sur la valeur ajoutée de Leader, notamment en termes d'impact. Toutefois, l'impact de Leader est difficile à mesurer puisqu'il cherche essentiellement à développer des capacités (capital social) et qu'il est guidé par le processus de développement local. Les États membres doivent veiller à ce que les informations de suivi nécessaires soient disponibles.

<sup>4</sup> Le cadre commun de suivi et d'évaluation fournit un cadre unique pour le suivi et l'évaluation de toutes les mesures de développement rural pour la période de programmation 2007-2013. Il établit les moyens d'améliorer la performance des programmes, de rendre des comptes sur leur mise en œuvre et de permettre une évaluation sur la réalisation des objectifs définis.

# RÉPONSES DE LA COMMISSION

Le CCSE a élaboré des questions spécifiques à Leader pour évaluer l'amélioration de la gouvernance, la mobilisation du potentiel de développement endogène, la coopération et les approches multisectorielles et la contribution aux priorités des autres axes.

## INTRODUCTION

### 6.

La création de capacités locales génère une augmentation des activités de développement local, une mise en commun des ressources locales et la création de réseaux permettant l'apprentissage mutuel et l'élaboration d'approches intégrées pour aborder des problèmes sociaux et économiques complexes. Ces initiatives contribuent globalement à améliorer la gouvernance, l'une des priorités horizontales du développement rural<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Quatrième priorité des orientations stratégiques de la Communauté pour la période de programmation 2007-2013, telles que définies dans la décision 2006/144/CE du Conseil du 20 février 2006.

### 7.

La Commission considère que les GAL ne constituent pas un échelon administratif supplémentaire. La politique de développement rural est mise en œuvre en gestion partagée entre les États membres et la Commission dans le respect du principe de subsidiarité. La mise en œuvre de Leader s'accompagne d'un élément obligatoire spécifique qui impose de confier une grande partie du travail de gestion aux structures locales. Cela ne signifie pas nécessairement que les tâches sont dupliquées.

En ce qui concerne les coûts générés, les activités développées par les GAL dans le cadre de leur budget de fonctionnement et d'animation contribuent à une priorité horizontale: promouvoir le renforcement des capacités des acteurs locaux et prêter assistance aux promoteurs de projets potentiels. Elles vont bien au-delà de ce que les autorités régionales ou nationales proposent en matière de programmes de subvention participatifs.

Concernant la mise en œuvre de l'approche Leader dans le cadre de la période de programmation actuelle, la Commission a adopté une série d'actions pour améliorer encore les bonnes pratiques et la bonne gestion financière:

- les principes essentiels de l'approche Leader ont été établis dans le cadre juridique correspondant;
- des orientations ont été données sur la phase d'élaboration et d'approbation des programmes dans un guide sur l'application de l'axe Leader (*Guide for the application of the Leader axis*);

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

- des groupes de discussion (*focus groups*) ont été créés au sein du sous-comité Leader du réseau européen de développement rural. Leur mission est d'étudier les problèmes de mise en œuvre. Le REDR continue de pourvoir aux échanges d'informations sur les accomplissements, les expériences et les savoir-faire des acteurs impliqués dans la mise en œuvre de l'approche Leader, tâche qui était déjà une priorité de Leader II et Leader+ (puis des observatoires européens Leader II et Leader+).

### ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

#### 8.

Voir la réponse de la Commission au paragraphe 7.

#### 9.

En 2009, la plupart des stratégies locales Leader+ avaient été clôturées et la mise en œuvre des stratégies locales 2007-2013 n'avait pas encore débuté, ce qui explique le faible degré d'activité global.

### OBSERVATIONS

#### Réponse commune 13-15 et encadré 2

La Commission se félicite de voir la Cour reconnaître les bonnes pratiques des GAL dans la promotion de la participation et de l'implication des communautés locales.

#### 16.

L'approche Leader, axée sur les processus, suppose de concevoir et de mettre en œuvre des stratégies engageant la communauté locale au sens large.

Les membres des GAL sont des organisations actives implantées dans le tissu local et représentantes du territoire rural. La communication de la Commission sur Leader<sup>6</sup>, qui a servi de document de référence aux programmes Leader+ régionaux et nationaux, stipule en son point 12: «les groupes d'action locale doivent constituer un ensemble équilibré et représentatif de partenaires des différents milieux socio-économiques du territoire». Les partenaires doivent représenter à la fois les entités publiques et la société civile. Ces partenaires sont également les principaux concepteurs des stratégies et, dans la plupart des cas, sont les représentants d'une grande part de la population du territoire. Il est donc normal qu'un certain nombre de projets émanent de ces organisations membres. Les membres des GAL peuvent jouer un rôle crucial dans la mise en œuvre de la stratégie de développement local. Il convient par ailleurs de souligner que l'engagement effectif des autres acteurs du territoire dans la mise en œuvre de la stratégie locale dépend fortement du contexte local. Par exemple, dans le cadre de la période actuelle en Grèce, les membres des GAL peuvent être bénéficiaires et mettre en œuvre des projets à hauteur de 30 % du budget public consacré à la stratégie locale. Étant donné la grande diversité des membres des GAL, il serait difficile d'imposer à l'échelle de l'UE qu'une proportion définie de projets soit promue par d'autres acteurs. Les États membres doivent néanmoins veiller à ce que l'ensemble de la communauté puisse participer.

<sup>6</sup> Communication de la Commission aux États membres du 14 avril 2000 fixant les orientations pour l'initiative communautaire concernant le développement rural (Leader+).

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 19.

La Commission convient avec la Cour qu'une politique d'adhésion ouverte est souhaitable et tiendra compte de cet élément lors de l'élaboration de la politique post-2013.

#### Encadré 3

La composition du GAL grec contrôlé par la Cour est conforme au cadre réglementaire européen existant. La sélection des projets relève de la responsabilité d'un comité de prise de décision spécifique, dont 50 % des partenaires sont des entités privées.

### 20.

Selon la synthèse de l'évaluation à moyen terme de Leader+, il est très rare de voir de jeunes citoyens s'engager de façon permanente aux organes décisionnels. Cela peut s'expliquer par l'absence d'organisations de jeunes dans les zones rurales ou par leur manque de structuration.

#### 21. Réponse commune 21-22

Lors des négociations ayant donné lieu à l'approbation des programmes de développement rural (PDR) 2007-2013, la Commission a constaté que le principe selon lequel au moins 50 % des partenaires doivent être des représentants de la société civile était respecté, conformément à l'article 62, paragraphe 1, point b), du règlement (CE) n° 1698/2005. Cette exigence s'applique au niveau de la prise de décision.

La Commission envisagera néanmoins de réviser les orientations actuelles afin d'éviter toute erreur d'interprétation.

#### Encadré 4

Voir la réponse de la Commission aux paragraphes 21-22.

### 23.

Voir la réponse de la Commission aux paragraphes 21-22.

#### Encadré 5

Voir la réponse de la Commission aux paragraphes 21-22.

### 25.

Le degré de précision exigé doit être défini par l'État membre, qui peut l'adapter au contexte particulier du territoire concerné.

### 26.

Les objectifs de la stratégie de développement local doivent, dans la mesure du possible, être établis selon des critères SMART (spécifiques, mesurables, accessibles, réalistes et limités dans le temps).

Les fonds consacrés au développement rural peuvent servir à financer les activités d'assistance et de formation proposées par les réseaux ruraux nationaux ou par les autorités responsables du programme dans le cadre de la sous-mesure «acquisition de compétences».

Certains scénarios reposent sur des tendances à long terme qui ne peuvent être condensées dans le cadre limité des sept années dévolues aux stratégies de développement local, comme par exemple l'«exode rural et l'abandon de l'agriculture traditionnelle» auxquels la Cour fait référence.

#### Encadré 6

Voir la réponse de la Commission au paragraphe 26.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 27.

La Commission ne partage pas nécessairement les conclusions de la Cour sur le fait que le centre VTT n'a pas contribué à l'objectif de compétitivité de la zone, comme cela était indiqué dans la stratégie de développement local.

### 28.

La Commission convient avec la Cour que l'ensemble des projets doivent servir les objectifs de la stratégie locale. Toutefois, le degré d'adéquation du projet mentionné ici avec la stratégie territoriale au sens large a été défini à l'échelle locale par le GAL. Les projets peuvent aussi apporter une valeur ajoutée au territoire en contribuant à l'objectif global de la stratégie.

### Encadré 7

La Commission convient que Leader ne doit pas financer les activités des autorités locales liées à leur devoir légal. Toutefois, les projets mis en œuvre par les municipalités doivent pouvoir bénéficier de Leader s'ils participent à un objectif régional plus vaste et contribuent aux objectifs de la stratégie de développement local.

### 29.

La mise en œuvre d'une stratégie sous forme de «mesures» n'implique pas nécessairement que les projets ne doivent pas être évalués et sélectionnés au regard des objectifs de la stratégie locale. Les programmes peuvent donner aux stratégies locales une structure générale qui garantit le respect des deux types de critères, comme c'est par exemple le cas en Espagne.

### 30.

Les appels à propositions et la sélection des projets doivent être réalisés à l'échelle locale, par le GAL, afin de garantir une cohérence entre les conditions d'éligibilité et les objectifs de la stratégie.

### 31.

Dans le cadre de Leader+, les stratégies de développement local étaient contrôlées et évaluées conformément aux lignes directrices relatives à l'évaluation Leader+. En outre, les activités d'évaluation des GAL étaient éligibles au cofinancement.

### 32.

Un «compte-rendu des réalisations» est un outil de communication avec le public qui ne doit pas être assimilé à une évaluation exhaustive de la stratégie locale.

La mise en œuvre de projets est le résultat immédiat des activités des GAL. Il est souvent difficile de mesurer l'impact de ces projets, car ils dépendent souvent du processus de développement (renforcement des capacités, etc.).

### 33.

La mise en œuvre de l'axe Leader avait à peine commencé au moment de l'audit dans la plupart des États membres visités par la Cour.

En ce qui concerne le «manque d'objectifs spécifiques», consulter la réponse de la Commission au paragraphe 26. Concernant l'«imposition du recours à des mesures communes» par les États membres, consulter la réponse de la Commission au paragraphe 84.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 34.

L'innovation est l'une des caractéristiques de l'axe Leader (article 61(e) du règlement (CE) n° 1698/2005) mais n'a pas de caractère contraignant pour les GAL (article 62, paragraphe 1, point a), du règlement (CE) n° 1698/2005). Les GAL sont encouragés à présenter des stratégies de développement local novatrices, mais l'innovation n'est qu'un critère de sélection parmi d'autres. L'innovation ne fait donc pas systématiquement partie de tous les projets financés.

Les stratégies de développement local abordent des objectifs de développement très vastes, qui se réalisent au travers d'un ensemble de projets. Certains, qui ne peuvent pas être considérés novateurs, n'en restent pas moins nécessaires dans le cadre de la stratégie et sont financés par Leader. Les acteurs locaux qui gèrent la stratégie doivent disposer d'un degré de flexibilité minimum dans leurs possibilités de financement.

### 36.

Les GAL doivent veiller à la coexistence, à la synergie et à la complémentarité des projets entrepris dans leur localité.

S'il est vrai qu'une stratégie locale se doit d'être intégrée et doit prévoir les interactions entre les secteurs, ce n'est pas une obligation pour chacun des projets.

### 37.

Dans le cadre de Leader+, les GAL ont été encouragés à présenter des stratégies de développement local novatrices, mais l'innovation n'était qu'un critère de sélection parmi d'autres.

L'innovation ne peut pas être évaluée en termes absolus. Peut être qualifié d'innovation tout élément nouveau pour le territoire concerné ou toute méthode qui y est mise en œuvre pour la première fois.

### 38.

Voir la réponse de la Commission au paragraphe 37.

La Commission souhaite souligner deux points:

- le caractère novateur d'un projet ne peut pas être nié du simple fait qu'il porte sur l'achat de produits standards: il peut être novateur pour ce secteur particulier ou supposer une innovation dans les mécanismes de commercialisation;
- les deux projets hongrois pour lesquels la Cour semble douter du caractère «novateur» doivent être évalués dans leur contexte local.

Toutefois, selon le principe de la gestion partagée, la Commission n'est pas responsable du choix des projets à financer.

### 40.

Le fait que certains projets financés par Leader soient également éligibles à d'autres financements de l'UE ne remet pas en question le caractère légal et conforme du soutien apporté par Leader. Il revient par ailleurs au GAL de décider, au vu du contexte local, si un projet apporte une valeur ajoutée à la mise en œuvre de la stratégie. Tous les projets ne peuvent pas contribuer dans la même mesure aux objectifs de la stratégie, tout comme certains peuvent apporter une valeur ajoutée à une thématique territoriale concrète en contribuant à un objectif global plus vaste.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 41.

La Commission convient avec la Cour qu'en principe, Leader ne doit pas financer les activités normales des collectivités locales. Toutefois, certains projets municipaux s'intègrent de façon légitime dans une stratégie de développement local, les municipalités étant un partenaire fondamental du processus de développement local. Si ces projets municipaux sont intégrés à la stratégie de développement local ou correspondent tout du moins aux objectifs de cette stratégie, il n'y a aucune raison de supposer que la valeur ajoutée de l'approche Leader est amoindrie.

Dans le domaine de la qualité de vie et de l'héritage culturel (deux priorités de Leader+ et de l'axe 3), ce sont les autorités locales qui sont le plus souvent les promoteurs des projets. De plus, dans certains États membres comme l'Espagne, les municipalités sont si peu étendues qu'elles sont les promoteurs idéaux des projets locaux, en raison de l'absence fréquente de promoteurs privés adéquats.

La Commission convient avec la Cour que les projets ne doivent pas avoir été menés à bien avant le dépôt de la demande de financement par Leader. Voir les réponses de la Commission aux encadrés 9 et 10.

### Encadré 9

Voir la réponse de la Commission au paragraphe 41.

Les projets d'infrastructure menés à bien par les municipalités ne font *en soi* pas partie de leur devoir légal.

Si ce type de projet de rénovation de village est intégré à la stratégie locale et que les habitants participent à leur réalisation, rien ne justifie leur exclusion des financements Leader.

### Encadré 10

**GAL de Toscane:** la Commission examinera en détail la question de la date de début de l'éligibilité des projets au regard de leur date de démarrage en tenant compte de la nécessité d'adopter une approche harmonisée du financement communautaire en gestion partagée.

En Toscane, la situation au titre de Leader+ était la suivante: la préparation du programme Leader+ a exigé la consultation de tous les partenaires locaux. En outre, certains des territoires couverts par Leader avaient déjà participé aux précédentes initiatives communautaires. Après l'approbation du programme, les GAL pouvait légitimement espérer que leurs projets seraient éligibles aux aides proposées, une fois menées à bien toutes les étapes de la procédure nécessaires à la mise en œuvre du programme.

Dans ce cas précis, aucun appel à projets n'avaient été soumis aux GAL sur une période assez longue, période au cours de laquelle la mise en œuvre des stratégies aurait dû commencer. Afin de garantir la bonne mise en œuvre de leurs stratégies locales, les GAL ont dû accepter que les autorités locales lancent leurs projets non-commerciaux, qui étaient importants dans la mise en œuvre des stratégies locales, alors même qu'ils étaient dans l'impossibilité d'obtenir une décision sur l'octroi des subventions. S'ils n'avaient pas procédé ainsi, le soutien d'actions importantes pour les stratégies de développement local aurait été suspendu pendant au moins trois ans. Ces projets ont bien sûr respecté la procédure de sélection des stratégies locales et ont dû démontrer leur conformité avec les dispositions de l'UE pertinentes.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**GAL du Pays de la Loire (France):** la Commission examinera en détail la question de la date de début de l'éligibilité des projets au regard de leur date de démarrage en tenant compte de la nécessité d'adopter une approche harmonisée du financement communautaire en gestion partagée.

### 42.

L'innovation est l'une caractéristique de l'axe mais n'a pas de caractère contraignant pour les GAL. Le comité de suivi du PDR détermine la pondération de chaque critère de sélection utilisé par le GAL (le caractère novateur notamment) après approbation du PDR (article 78, point a) du règlement (CE) n° 1698/2005). Les GAL sont encouragés à présenter des stratégies de développement local novatrices, mais l'innovation n'est qu'un critère de sélection parmi d'autres.

Par l'intermédiaire du groupe de discussion du sous-comité Leader du REDR, la Commission a attiré l'attention des États membres sur les problèmes que pouvait poser la mise en œuvre de projets novateurs. Le groupe de discussion tente de fournir des orientations sur la meilleure façon de mettre en œuvre l'innovation.

### 45.

Le suivi de l'observatoire Leader+ indique que 83 % des GAL de Leader+ étaient impliqués dans des actions de coopération inter-territoriales et 68 % dans des actions de coopération transnationale.

Ce sont souvent les GAL plus expérimentés qui participent à des activités de mise en réseau et de coopération. Les GAL plus récents se concentrent davantage sur la mise en œuvre locale de leur stratégie de développement. La maturité d'un programme au sens large est un facteur qui facilite la mise en réseau et la coopération.

Il est plus complexe de mettre en œuvre un projet de coopération (trouver un partenaire, établir un accord de coopération, chaque GAL devant obtenir une subvention auprès de son propre programme) qu'un projet local classique. Cela requiert le soutien technique des autorités responsables du programme, qui ne sont malheureusement pas toujours suffisamment présentes dans tous les programmes.

Les activités Leader+ qui supposent l'organisation de visites, d'échanges et de conférences peuvent être financées dans le cadre de l'action «coopération». Les visites rendues à d'autres GAL sont des étapes préliminaires au développement d'un projet de coopération. Il n'est pas toujours possible de parvenir par la suite à mettre en œuvre une action conjointe, qui suppose de parvenir à un accord. Certains États membres accordent des financements spécifiques aux actions de préparation.

### 46.

La mise en réseau est un élément de l'approche Leader qui est préférentiellement dirigé par les réseaux nationaux et européen. Il est donc possible que le GAL seul ne puisse pas exposer les détails précis des activités de mise en réseau prévues dans sa stratégie.

### 48.

Selon la Commission, pour déterminer si un projet mérite le financement de Leader, le plus important est d'évaluer dans quelle mesure il contribue aux objectifs de la stratégie de développement local.

Concernant l'effet d'aubaine, voir également la réponse au paragraphe 109.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### Réponse commune aux paragraphes 49 à 52

La Commission examinera en détail la question de la date de début de l'éligibilité des projets en tenant compte de la nécessité d'adopter une approche harmonisée du financement communautaire en gestion partagée.

### Encadré 11

Voir la réponse de la Commission au paragraphe 49.

### 53.

Dans le cadre de la période de programmation 2007-2013, il est impératif de vérifier le caractère raisonnable des coûts générés par un projet (article 26, point d) du règlement (CE) n° 1975/2006).

### 54.

Au vu de la grande diversité des projets Leader, il semble difficile d'évaluer à l'avance des facteurs tels que le degré de rentabilité et de garantir simultanément que les résultats souhaités sont atteints.

### 56.

Les autorités publiques représentées au sein des GAL (municipalités) et qui constituent jusqu'à 50 % de leurs membres, sont en tant que telles démocratiquement responsables. De surcroît, dans certains États membres (en France, par exemple) les GAL sont reconnus comme des entités publiques.

De plus, selon l'article 62, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1698/2005, dans le cadre de la période de programmation actuelle les GAL doivent obligatoirement disposer des capacités nécessaires pour gérer les fonds publics.

La Commission convient qu'il est nécessaire de garantir un degré de transparence maximal et que les GAL doivent être en mesure de démontrer qu'ils ont rigoureusement appliqué les procédures en vigueur.

Précisément, la grande majorité des États membres ont adopté des règles de procédure internes visant à faciliter la transparence des décisions, à éviter les conflits d'intérêts et les contestations. Le groupe de discussion sur l'«approche participative» du sous-comité Leader du réseau européen de développement rural a réuni différentes procédures de ce type dans un projet de rapport qui sera bientôt communiqué au public.

### Réponse commune aux paragraphes 57 et 58

La Commission envisagera de réviser le guide sur l'application de l'axe Leader afin de clarifier la nécessité de respecter lors de la sélection des projets les principes de base (transparence, égalité de traitement, utilisation de critères de sélection objectifs et communication des décisions prises) au regard des bonnes pratiques recueillies.

### 59.

Voir la réponse de la Commission au paragraphe 56.

### 60.

Voir les réponses de la Commission aux paragraphes 16 et 56.

Des procédures adéquates doivent être mises en œuvre pour éviter que ne surgissent de véritables conflits d'intérêts. La Commission envisagera de fournir dans le guide sur l'application de l'axe Leader davantage d'indications sur les règles applicables en cas de conflit d'intérêts.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 61.

Voir la réponse de la Commission au paragraphe 60.

Les membres des GAL sont des organisations actives implantées dans le tissu local et représentantes du territoire rural. Il est donc normal qu'un certain nombre de projets émanent de ces organisations. L'exclusion de ces projets constituerait un obstacle majeur à la bonne mise en œuvre de la stratégie de développement local.

Les États membres doivent toutefois garantir l'absence de conflits d'intérêts.

#### Encadré 13

La Commission est d'accord sur le principe selon lequel les membres du comité de décision ne doivent pas participer à la prise de décision dans les cas où ils auraient le moindre motif de communauté d'intérêt avec le promoteur du projet.

Voir également la réponse de la Commission au paragraphe 60.

#### Encadré 14

La Commission convient avec la Cour que les règles sur les conflits d'intérêts doivent être claires et strictement respectées lors de la décision de financement d'un projet.

### 63.

Leader+ a été mis en œuvre dans 15 États membres et des mesures de type Leader+ l'ont été dans 6 autres. Les modalités de mise en œuvre de chaque État membre peuvent être très différentes.

La qualité d'une stratégie (ciblage, priorités, suivi et évaluation) ne suffit pas à éviter les conflits d'intérêts. La Commission a déjà répondu (aux points 56 à 61) sur la nécessité de créer, au sein même du mécanisme de mise en œuvre de la stratégie, des règles sur les conflits d'intérêt applicables à l'échelon des GAL.

### 64.

Globalement, les coûts de fonctionnement sont maîtrisés et représentent 15 % des aides publiques fournies au titre de la stratégie de développement local. Ils sont donc en-deçà de la limite de 20 % stipulée dans l'article 38 du règlement (CE) n° 1974/2006.

Le fait de disposer de personnel local dans des bureaux locaux ne signifie pas nécessairement que les projets sont évalués plus rapidement. De plus, la présence de ce personnel local ne rend pas obsolète les formalités administratives: elles restent nécessaires pour garantir une bonne gestion financière.

### 65.

L'exécution locale des programmes a pour but d'améliorer leur mise en œuvre (meilleur ciblage des aides, assistance aux bénéficiaires). La proximité des GAL, qui peuvent informer et assister les bénéficiaires potentiels, accélère la préparation des demandes.

Les tâches accomplies par les GAL ne doivent pas être considérées comme additionnelles ni dupliquées mais plutôt comme déléguées, car elles ne sont pas réalisées à l'échelon du programme (contrôle, sélection des projets et paiement pour certains PDR). Les contrôles sur place génèrent souvent des coûts moindres s'ils sont réalisés par des entités locales.

Aucun élément de preuve ne démontre de façon probante que la méthode Leader génère des retards supplémentaires. Les États membres de l'UE utilisent des modalités de mise en œuvre de Leader différentes, qui supposent parfois des tâches supplémentaires venant s'ajouter au processus habituel de sélection des projets (approbation des projets et/ou paiement des demandes dans 39 des programmes de la période de programmation actuelle). Les GAL autonomes du point de vue financier et administratif utilisent généralement des procédures plus courtes.

Voir également la réponse de la Commission au paragraphe 64.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 66.

Leader+ n'imposait pas de distinguer les frais administratifs des frais d'animation. Dans la période actuelle, cette différenciation doit être faite. Le guide sur l'application de l'axe Leader propose une définition de l'animation et de l'acquisition de compétences qui fera l'objet de clarifications supplémentaires.

### 67.

Les observations du paragraphe 67 doivent être considérées à la lumière de l'exemple positif mentionné au paragraphe 68.

Les GAL hongrois fonctionnant dans le cadre de mesures de type Leader+ 2004-2006 étaient plus axés sur le renforcement de capacités car l'approche Leader était une nouveauté dans le pays.

### 69.

Les États membres décident des responsabilités concrètes des GAL conformément au principe de subsidiarité, en les adaptant aux pratiques et aux systèmes administratifs locaux. Les États membres de l'UE utilisent des modalités de mise en œuvre de Leader différentes, qui supposent parfois des tâches supplémentaires venant s'ajouter au processus habituel de sélection des projets (approbation des projets et/ou paiement des demandes dans 39 des programmes de la période de programmation actuelle).

### 70.

Voir les réponses de la Commission au paragraphe 64 et aux rubriques suivantes.

La Commission est consciente que parfois, les conditions de candidature imposées par les États membres entraînent une disproportion des obligations de rendre compte par rapport à la dimension du projet. Les États membres ont déjà soulevé cette question au cours de la période de programmation actuelle et, avec la Commission, tentent de trouver des solutions appropriées à chacun de ces cas.

La Commission encourage également l'échange de bonnes pratiques à cet égard, notamment dans le cadre du sous-comité Leader du réseau européen de développement rural.

Il n'en reste pas moins que la Commission et les États membres doivent veiller à la bonne gestion de la mise en œuvre du programme, ce qui entraîne inévitablement un certain degré de travail administratif au niveau des GAL.

### Encadré 15

**GAL de Hongrie:** durant Leader+ (mesure de type Leader+), la mise en œuvre de l'approche Leader était une complète nouveauté en Hongrie.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 71.

Voir les réponses de la Commission aux paragraphes 64 à 70.

Indépendamment du fait que ce soient les États membres qui décident des responsabilités concrètes attribuées aux GAL, le traitement des dossiers au sein des GAL doit être évalué à la lumière du processus de renforcement des capacités. Plus les États membres offrent aux GAL des possibilités de formation, plus les interactions avec les autorités sont faciles.

La Commission et les États membres n'ont pas été suffisamment exigeants et partagent avec les GAL une part de responsabilité dans la limitation du potentiel de valeur ajoutée de l'approche Leader. Ils n'ont pas pris de mesures suffisantes pour réduire les coûts et les risques

Dans le cadre de la période de programmation actuelle (2007-2013), les dispositions légales nécessaires ont été intégrées au règlement du FEADER<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Fonds européen agricole pour le développement rural.

En outre, la Commission a proposé aux États membres des orientations relatives à l'élaboration et à l'approbation des programmes au travers d'un guide sur l'application de l'axe Leader (*Guide for the application of the Leader axis*). Il s'agissait notamment de conseils spécifiques sur le potentiel de valeur ajoutée de Leader: couverture de tous les axes, innovation, approche intégrée et territoriale.

La Commission a en outre demandé que les plans stratégiques nationaux adoptent une approche stratégique axée sur Leader. Les États membres ont toutefois été autorisés à faire leurs propres choix concernant la portée de la méthode Leader afin de l'adapter aux expériences des GAL et aux besoins identifiés dans leurs analyses.

La Commission contribue constamment à améliorer les procédures de gestion et les systèmes de contrôle dans les États membres en prodiguant conseils et orientations, mais aussi au travers de recommandations élaborées à partir des audits qu'elle réalise et, le cas échéant, en appliquant des corrections financières.

La Commission continuera de prendre toutes les initiatives nécessaires pour améliorer la mise en œuvre de la méthode Leader à la lumière de tous les éléments indiquant que cela est nécessaire.

Voir également les réponses de la Commission au paragraphe 7 et au titre précédant le paragraphe 65.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 72.

La valeur ajoutée de Leader dépend étroitement des autorités responsables du programme, dont la principale responsabilité est de définir des règles adaptées à l'approche Leader, de former les GAL pour qu'ils acquièrent les compétences nécessaires et de les encourager à utiliser tout le potentiel de Leader.

L'axe Leader exige en particulier l'application de règles d'éligibilité spécifiques pour permettre le soutien à de projets territoriaux intégrés et innovants.

La Commission et les États membres (au niveau des autorités de gestion et des GAL) ont entamé au cours de la période actuelle un processus de révision majeure afin de mieux définir le rôle des GAL, l'importance du renforcement des capacités, les critères d'éligibilité et la répartition des tâches entre les autorités de gestion et les GAL. Ce processus est mené de façon constructive et coopérative dans le cadre du sous-comité Leader du réseau européen de développement rural (groupes de discussion du sous-comité Leader).

Plusieurs autorités de gestion de programmes ont déjà proposé d'apporter des modifications substantielles à l'intégration de l'axe Leader dans leur programme de développement rural (par la modification de leur PDR). Il s'agit notamment d'améliorations corrigeant les insuffisances observées par la Cour dans les programmes de développement rural audités.

### 73.

La bonne gestion financière de Leader dans son ensemble est un principe qu'il est essentiel de respecter. La Commission a mené des audits sur 37 des 73 programmes Leader+ sur la période de programmation 2000-2006. Elle en réalise actuellement sur des mesures Leader et Leader+ dans le cadre de son programme d'audit global, en tenant compte de leurs risques spécifiques, en formulant des recommandations si nécessaire et en appliquant des corrections financières lorsque cela se justifie.

Le contexte dans lequel Leader est mis en œuvre depuis 2000 a évolué, notamment et surtout en raison de la progression des concepts de mise en œuvre au fil des différentes périodes de financement. De nombreux États membres ont donc dû modifier leur structure administrative pour l'adapter à la mise en œuvre de Leader.

La Commission continuera de prendre toutes les initiatives nécessaires pour améliorer la mise en œuvre de la méthode Leader à la lumière de tous les éléments indiquant que cela est nécessaire.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 76.

Le 14 avril 2000, la Commission, agissant conformément à l'article 21, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1260/1999, a établi des lignes directrices décrivant en détail les objectifs, la portée et la méthode de mise en œuvre de l'initiative de développement rural Leader+. Ces lignes directrices ont été utilisées comme documents de référence pour l'approbation des programmes.

### 77.

Le fait qu'un État membre n'ait pas formulé d'exigences particulières pour certains aspects spécifiques n'implique pas nécessairement que les performances du GAL ont été insuffisantes. Certains GAL ont défini ces exigences sur le plan de la mise en œuvre de la stratégie locale, veillant ainsi à garantir de bonnes performances sans que les autorités de gestion n'aient à réaliser de contrôle strict.

La Commission donnera davantage d'indications afin de prévenir les risques relevés par la Cour.

### 78.

Voir la réponse de la Commission au paragraphe 49.

### 79.

La Commission convient avec la Cour que des efforts doivent être faits sur la qualité des stratégies de développement local.

Le suivi et l'évaluation des accomplissements des stratégies des GAL est un point problématique dans certains États membres. Ceci peut s'expliquer du fait que Leader est une méthode différente des autres modes de mise en œuvre.

La Commission donnera plus d'indications spécifiques aux États membres sur la façon de mieux suivre, évaluer et améliorer les stratégies des GAL et leurs accomplissements.

### 80.

La phase de préparation d'une nouvelle période de financement devait être lancée alors même que la plupart des États membres n'étaient pas encore très familiers avec la méthode de mise en œuvre des programmes et des mesures de type Leader+.

De plus, le fait de mettre en œuvre une initiative communautaire générale était une complète nouveauté pour la Commission et les États membres. Du fait de la mise en œuvre généralisée de Leader, la Commission perd un peu de son influence sur le contenu des programmes et, en matière de gestion des programmes, l'approche locale expérimentale doit coexister avec l'application de règles communes.

La Commission s'attache à accompagner les débats sur cette question en participant aux comités de suivi, au comité de développement rural et par le biais du REDR. L'une des grandes tâches du REDR à cet égard est de tirer des enseignements de cette mise en œuvre généralisée en identifiant les bonnes pratiques et les problèmes posés.

### 81.

Concernant les dépenses de fonctionnement, le plafond stipulé dans le cadre réglementaire de la période de programmation actuelle (20 % des aides publiques consacrées à la stratégie de développement local) a été établi à partir des enseignements tirés des périodes précédentes et tient compte des différents modes de mise en œuvre de Leader.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

Les dépenses éligibles sont définies à l'article 59 et 63, point c), du règlement (CE) n° 1698/2005. En outre, le point 5.3.4.3 de l'annexe II du règlement (CE) n° 1974/2006 prévoit que les programmes de développement local doivent fournir une estimation indicative des dépenses imputables aux frais de fonctionnement, à l'acquisition de compétences et à l'animation, ce qui pourvoit au contrôle financier de ces dépenses.

Les frais de fonctionnement sont liés aux tâches administratives de base et à la gestion financière du programme et doivent être clairement séparés des activités d'animation et d'acquisition de compétences. Selon le guide sur l'application de l'axe Leader, les animations demandent des ressources supplémentaires et des compétences de communication différentes de celles nécessaires aux fonctions administratives et financières.

Sur la période actuelle et malgré le plafond de 20 %, en moyenne 15 % seulement des aides publiques fournies au titre de la stratégie de développement local ont été consacrées aux frais de fonctionnement.

La Commission envisagera de clarifier l'exacte frontière entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'animation. Elle fournira des indications supplémentaires sur le concept de « caractère raisonnable » dans la mise à jour du guide sur l'application de l'axe Leader.

### 82.

Le réseau européen de développement rural est une force motrice essentielle à la bonne mise en œuvre de la politique de développement rural et à l'amélioration des performances de l'axe Leader au sens large. Du point de vue de la Commission, c'est l'outil le plus adapté pour parvenir à améliorer le processus par des analyses, des échanges d'informations, l'identification de bonnes pratiques et l'évaluation des activités de soutien (article 67 du règlement (CE) n° 1698/2005).

### 83.

La Commission travaille continuellement avec les États membres, précisément par l'intermédiaire du réseau européen de développement rural (voir les réponses de la Commission aux paragraphes 72 et 80). Le cas échéant, elle prendra d'autres initiatives afin d'améliorer encore la mise en œuvre de Leader.

### 84.

Les articles 63, point a), et 64 du règlement (CE) n° 1698/2005 stipulent que les aides accordées au titre de l'axe Leader doivent être consacrées à la mise en œuvre de stratégies de développement local qui cherchent à atteindre les objectifs d'au moins un des trois autres axes. L'article 64 donne la possibilité d'appliquer les critères d'éligibilité des mesures prédéfinies pour limiter l'éventail des projets éligibles, mais n'a pas été conçu pour limiter la mise en œuvre des mesures prédéfinies. Restreindre certains programmes de développement rural à des mesures communes pourrait en fait limiter les possibilités que Leader offre aux projets innovants et intégrés.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

Depuis fin 2009, plusieurs États membres ont cherché à modifier leurs programmes afin d'améliorer la mise en œuvre de la méthode Leader en introduisant des mesures spéciales ou intégrées permettant plus de flexibilité. Ces initiatives sont en grande partie le fruit de discussions animées par la Commission dans le cadre du sous-comité Leader du réseau européen de développement rural.

Il convient également de souligner que d'autres États membres évaluent l'éligibilité d'opérations qui n'entrent pas dans le cadre des mesures du programme.

La Commission envisagera si nécessaire d'adapter le cadre réglementaire de la période actuelle ou de réviser le guide sur l'application de l'axe Leader pour améliorer les orientations fournies aux États membres concernant le financement de projets (innovants) ne figurant pas au catalogue de mesures.

### **85.**

Les États membres ont été autorisés à faire leurs propres choix concernant la portée de la méthode Leader afin de l'adapter aux expériences des GAL et aux besoins identifiés dans leurs analyses.

Cette approche globale ouvre Leader à tous les axes. Les États membres peuvent décider de limiter Leader à l'axe 3. Notons toutefois que cet axe a une portée très vaste: il couvre à la fois la qualité de vie et l'ensemble de l'économie rurale annexe aux activités agricoles et forestières. De plus, les mesures prévues pour atteindre les objectifs des axes 1 et 2 ne sont pas toujours nécessaires pour atteindre ceux de la stratégie locale.

Dans la plupart des programmes de développement rural, Leader est un outil proposé pour servir les trois axes. Seuls 21 sur 90 limitent son utilisation à la mise en œuvre de l'axe 3.

### **Encadré 17**

S'il est vrai que les possibilités d'amélioration de la compétitivité des secteurs viticole et oléicole ont pu être limitées, l'axe 3 permet par exemple de soutenir la diversification d'activités non-agricoles liées à ces secteurs et la création et le développement de microentreprises. Certaines activités environnementales sont également éligibles aux mesures de l'axe 3.

Voir également la réponse de la Commission au paragraphe 85.

### **86.**

Les programmes peuvent être modifiés pour mieux prendre en compte les besoins de Leader.

Voir également les réponses de la Commission aux paragraphes 84 et 85.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 88.

Le caractère concurrentiel de la procédure de sélection est garanti par les critères de sélection qualitative et par les critères d'éligibilité et d'exclusion des programmes des États membres. Les critères de sélection qualitative relatifs à l'homogénéité et au contenu des stratégies permettent de comparer les demandes sans être exclusif et de sélectionner des groupes très variés. La Commission, lors de la phase d'approbation des programmes, a vérifié la liste des critères de sélection objectifs contenant des critères de sélection qualitative.

### 89.

Les GAL doivent remplir les conditions minimales stipulées à l'article 62, paragraphe 1, point a), du règlement (CE) n° 1698/2005 relatives au contenu de la stratégie de développement local. Au-delà de ces conditions minimales, priorité est donnée à plusieurs caractéristiques Leader (par exemple à la pertinence de la stratégie pour la région, à la qualité des partenariats, à l'innovation), ce qui permet également de garantir un certain niveau de qualité.

### Encadré 18

En France, les GAL sont sélectionnés par un comité de sélection régional présidé par le préfet et le président de région. Leurs décisions s'appuient sur les analyses d'un comité d'experts. Dans certains cas, la qualité de certaines propositions des GAL sont en premier lieu jugées insuffisantes, mais après des conseils et un soutien appropriés, elles sont améliorées et finalement acceptées. Ce processus est totalement cohérent avec la priorité horizontale du développement rural sur l'amélioration de la gouvernance<sup>8</sup> et avec l'ambition de la Commission d'encourager les États membres à développer leurs capacités de partenariat, d'animation et d'acquisition de compétences, mobilisant ainsi leur potentiel endogène, ce qui fait partie des orientations stratégiques de la Communauté.

### 90.

La procédure de sélection détaillée est définie au niveau national dans le respect du principe de subsidiarité. L'État membre doit décider, après avoir reçu les propositions, de la nécessité d'exiger une amélioration des stratégies. Dans certains États membres/régions, la sélection a été organisée en deux phases afin d'accorder aux nouveaux GAL un délai plus long pour préparer leur stratégie ou afin de permettre à ceux qui avaient été rejetés lors de la première phase de présenter une stratégie de développement local améliorée (par exemple en République slovaque ou en Bavière, Allemagne).

<sup>8</sup> Quatrième priorité des orientations stratégiques de la Communauté pour la période de programmation 2007-2013, telles que définies dans la décision 2006/144/CE du Conseil du 20 février 2006: «Les ressources allouées à l'axe 4 (Leader) devraient [...] jouer un rôle important pour ce qui est de la priorité horizontale visant à améliorer la gouvernance et à mobiliser le potentiel de développement endogène des zones rurales.»

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

La valeur de la stratégie de développement local doit être évaluée au regard du contexte local concret d'une zone rurale précise.

La Commission évalue en outre la possibilité d'améliorer les stratégies existantes à la lumière du concept de gestion partagée et des responsabilités des États membres.

### 91.

Les activités mises en œuvre au titre de l'axe Leader ont été approuvées par la Commission au regard des prescriptions légales stipulées par le règlement (CE) n° 1698/2005 et des orientations stratégiques de la Communauté définissant les priorités de la politique de développement rural communautaire.

Lors de la phase d'approbation des programmes, la Commission a examiné les points essentiels prévus à l'annexe II du règlement (CE) n° 1974/2006<sup>9</sup>. Toutefois, d'autres éléments de gestion de Leader devaient être définis par les autorités de gestion après approbation des programmes.

<sup>9</sup> Le règlement (CE) n° 1974/2006 stipule clairement les obligations que la Commission doit respecter lors de la phase d'approbation des programmes de développement rural:

- procédure et calendrier de sélection des groupes d'action locale, y compris les critères de sélection objectifs, le nombre indicatif prévu de groupes d'action locale et le pourcentage prévu de zones rurales couvertes par les stratégies locales de développement;
- justification de la sélection de zones dont la population ne respecte pas les limites fixées à l'article 37, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1974/2006;
- procédure de sélection des actions par les groupes d'action locale;
- description des circuits financiers applicables aux groupes d'action locale;
- coopération interterritoriale et transnationale;
- procédure, calendrier et critères objectifs de sélection des projets interterritoriaux et transnationaux;
- fonctionnement du groupe d'action locale, acquisition de compétences et actions d'animation sur le territoire;
- limite applicable à la part du budget des groupes d'action locale consacrée au fonctionnement des groupes d'action locale;
- estimation indicative des dépenses visées à l'article 59, points a) et d), du règlement (CE) n° 1698/2005, qui seront consacrées à l'acquisition de compétences et à des actions d'animation pour l'axe Leader.

### 92.

Au-delà des prescriptions légales mentionnées au paragraphe 91, la Commission a accordé de l'importance à d'autres critères qualitatifs.

Toutefois, dans un système de gestion partagée, l'application de ces critères relève de la responsabilité des autorités responsables du programme au niveau de l'État membre.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 93.

La Commission ne partage pas l'opinion de la Cour. Les activités mises en œuvre au titre de l'axe Leader ont été approuvées par la Commission au regard des prescriptions légales stipulées par le règlement (CE) n° 1698/2005 et des orientations stratégiques de la Communauté définissant les priorités de la politique de développement rural communautaire. Lors de cette phase, la Commission a examiné les points essentiels prévus à l'annexe II du règlement (CE) n° 1974/2006. Voir également la réponse de la Commission au paragraphe 91.

La Commission dispose d'éléments démontrant que certains États membres ont cherché ou cherchent actuellement à modifier leurs programmes pour améliorer la mise en œuvre de la méthode Leader en introduisant des mesures spéciales ou intégrées permettant plus de flexibilité. Ces initiatives sont en grande partie le fruit des discussions menées au sein du réseau européen de développement rural et des groupes de discussion créés sur l'«approche participative» et l'«innovation».

Par exemple, la France a proposé en juin 2010 une nouvelle sous-mesure pour que Leader intègre des projets qui n'étaient pas couverts par la mesure en place.

Les exigences relatives à la composition et l'ouverture des GAL, au-delà de celles stipulées à l'article 62, paragraphe 1, point b), du règlement (CE) n° 1698/2005, doivent être laissées à la discrétion des États membres pour qu'elles s'adaptent à la diversité des modes de soutien ou des structures juridiques des GAL.

**La Commission et les États membres ne sont pas à même de démontrer la valeur ajoutée obtenue par la mise en œuvre de l'approche Leader et n'ont pas évalué les coûts additionnels et les risques encourus**

Leader était une approche innovante pour laquelle il n'existait au départ que peu d'outils d'évaluation. Avec le temps, les méthodes utilisées ont progressé, en partie grâce aux activités de la Commission, et continuent d'évoluer. Des améliorations sont certainement encore possibles et la Commission finalise actuellement un document de travail<sup>10</sup> évaluant les impacts de Leader, même si de précédentes évaluations ont déjà souligné la contribution et identifié les impacts de Leader. Une évaluation ex post de Leader+ est actuellement réalisée par une société externe.

Un programme est notamment évalué sur les coûts additionnels qu'il engendre: son évaluation examine ses résultats et ses impacts en analysant entre autres son efficacité (le rapport entre l'utilisation de ressources et les résultats accomplis). Grâce à l'amélioration constante des méthodologies développées, les évaluateurs sont de plus en plus en mesure de procéder à ce type d'analyse sur Leader.

Voir également la réponse de la Commission au paragraphe 6.

<sup>10</sup> *Capturing impacts of Leader and of measures to improve Quality of Life in rural areas*, projet de document de travail 4, 21 juin 2010, Réseau européen d'évaluation du développement rural.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 94.

La Commission est d'accord avec cette approche, qui est déjà mise en œuvre. Sur la période 2007-2013, Leader fait l'objet d'une approche «intégrée». Les activités Leader sont donc incluses dans les rapports d'activité annuels (RAA), dont les indicateurs de suivi donnent les résultats des activités mise en œuvre via Leader. Le système d'évaluation mis en place pour les programmes de développement rural couvre également Leader. La possibilité de compléter le cadre commun de suivi et d'évaluation par des indicateurs à l'échelle nationale est à l'étude.

### 96.

L'évaluation à mi-parcours a conclu pour l'essentiel que le processus de programmation était encore trop jeune pour que l'on puisse identifier les impacts de Leader. La plupart des GAL avaient juste commencé à mettre en œuvre leurs stratégies.

Une évaluation ex post de Leader+ est actuellement réalisée par une société externe. Elle évaluera les résultats accomplis sur l'ensemble de la période de programmation. Le rapport final devrait être disponible avant la fin de l'année 2010.

... mais rares sont les éléments probants attestant que les programmes Leader aient efficacement permis que les objectifs de développement rural soient atteints ou que l'approche Leader apporte une valeur ajoutée

Comme indiqué ci-dessus, lors de l'évaluation à mi-parcours de Leader+, la plupart des programmes des GAL commençaient à peine à être mis en œuvre. Cette évaluation s'est donc concentrée notamment sur l'établissement de Leader+ et la sélection des GAL. L'évaluation ex post en cours devrait fournir plus d'informations sur l'efficacité de Leader+ au regard des objectifs et sur la valeur ajoutée de l'approche Leader.

### 97.

Les difficultés d'obtention de données suffisantes sous Leader II ont été prises en compte dans l'élaboration des données de contrôle de Leader+.

Sur la période actuelle, les informations de base sont fournies par le CCSE. En outre, une évaluation ex post de Leader+ est actuellement en cours (voir la réponse au paragraphe 96).

Par ailleurs, la Commission vient de finaliser un projet de document de travail indiquant aux États membres et aux évaluateurs comment mieux évaluer précisément l'impact de Leader dans les zones rurales.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

**98.**

Le contrôle et l'évaluation des politiques socio-économiques ont constamment évolué depuis l'établissement des Fonds structurels. La création du CCSE a été une avancée majeure pour la politique de développement rural 2007-2013. Pour la première fois, il existait un cadre cohérent utilisable par tous les États membres. Sur la période 2007-2013, Leader a fait l'objet d'une approche «intégrée», c'est-à-dire qu'il n'est plus mis en œuvre par le biais de programmes distincts, mais est devenu un élément indissociable des PDR, incorporé comme un 4<sup>e</sup> axe. Il est donc soumis aux mêmes règles de mise en œuvre et au même système de suivi et d'évaluation que les autres activités de développement rural financées par l'UE. Les premiers résultats de la mise en œuvre du CCSE sont visibles dans les RAA et les premières indications de l'impact des programmes seront données dans les rapports de mi-parcours devant être soumis à la Commission d'ici le 31 décembre 2010.

**99.**

Les évaluations de Leader+ à mi-parcours ont été réalisées trop tôt dans le cycle de vie du programme pour en identifier l'impact économique. Elles se sont donc concentrées notamment sur l'établissement de Leader+ et la sélection des GAL. L'évaluation ex post actuellement en cours devrait fournir plus d'informations sur l'impact global du programme tout au long de son cycle de vie.

**100.**

Les éléments de preuve, s'ils ne sont pas exhaustifs, ne doivent pas être considérés comme insuffisants.

Les rapports d'évaluation à mi-parcours de Leader+ n'indiquent pas que la méthode en soi n'est pas efficace, mais plutôt que certains aspects liés à sa mise en œuvre jouent sur la réussite ou l'échec global du programme local. Lorsque la méthode a été mise en œuvre de façon efficace, un impact positif a été identifié. Il convient en outre de rappeler que Leader est une approche innovante destinée à déverrouiller un potentiel endogène et qu'en tant que telle, il est normal que sa mise en œuvre connaisse des succès et des échecs; que par ailleurs, la valeur de l'approche réside dans ses réussites, mais aussi dans la prise en compte des raisons expliquant ses échecs.

**102.**

Voir les réponses de la Commission aux paragraphes 97, 99 et 100.

**103.**

Le suivi et l'évaluation doivent prendre en compte les coûts de gestion et de mise en œuvre et évaluer la réussite ou l'échec de la stratégie du GAL **dans son ensemble**. Les réussites ou les échecs de Leader seraient ainsi imputables à la mise en œuvre des projets. Si seuls les projets à faible risque étaient considérés, il serait impossible d'identifier et de soutenir les projets novateurs «de haut vol». Un certain degré d'échec est donc inévitable et n'indique pas une défaillance globale du système. C'est sur l'ensemble de la stratégie du GAL que l'évaluation de réussite ou d'échec doit porter.

Ces considérations sont reprises en différents points des évaluations (voir les réponses de la Commission aux paragraphes 94 à 102).

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 105.

La Commission a mené des audits sur 37 des 73 programmes Leader+ sur la période de programmation 2000-2006. Treize programmes ont été audités plusieurs fois.

En ce qui concerne Leader+ France, après l'audit de 2005 un audit de suivi a été réalisé en 2006. Les problèmes qui avaient été relevés au cours de l'audit de 2005 et auxquels la Cour fait référence n'ont effectivement été suivi d'aucune correction financière puisque rien n'indiquait directement une perte financière pour le fonds. Une correction financière est toutefois en cours pour ce programme en raison des insuffisances de contrôle relatives à la mise en œuvre de l'article 4 (contrôles administratifs et contrôles sur place) et de l'article 9 du règlement (CE) n° 438/2001.

En ce qui concerne l'audit au Portugal, la Commission a formulé dans sa lettre de constatations de 2005 des recommandations pour améliorer le système de contrôle sur les points des «conflits d'intérêts» et du «caractère raisonnable des coûts générés par les projets proposés». Il a été conseillé aux autorités portugaises de veiller à ce que des dispositions spécifiques sur les conflits d'intérêts éventuels soient introduites dans les règles de procédure des GAL. Sur le problème des conflits d'intérêts, l'État membre a formulé la réponse suivante: «Les nouvelles instructions émises en juin 2006 stipulent déjà que quiconque ayant un intérêt personnel dans une situation doit s'abstenir de voter. Lorsque la situation implique des tierces parties qui n'appartiennent pas à l'unité décisionnelle mais sont membres du GAL, il n'est pas jugé

nécessaire d'appliquer cette règle puisque l'unité décisionnelle est considérée comme indépendante et est composée de plusieurs membres.» En ce qui concerne le caractère raisonnable des coûts, la recommandation suivante a été formulée: «Conformément aux principes de bonne gestion financière (stipulés à l'article 38, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1260/99), il est recommandé que plusieurs offres (trois, par exemple) soient demandées (par exemple au-delà d'un certain montant de dépenses) et/ou que les prix soient comparés aux prix standard de référence, documentation à l'appui.» L'État membre a répondu comme suit: «En ce qui concerne les offres, il doit être rappelé que les GAL sollicitent systématiquement plusieurs offres mais n'ont pas toujours veillé à produire les éléments faisant preuve de ces comparaisons. Toutefois, les instructions applicables aux projets des GAL exigent déjà le respect des règles générales relatives aux marchés publics pour les petits montants ainsi que de la loi nationale DL 197/1999 (stipulant les règles relatives aux marchés publics de services) pour les montants supérieurs à 200 000 EUR. Ces instructions seront néanmoins réitérées aux GAL.» Au vu de la réponse de l'État membre, la Commission a conclu à l'inexistence d'un risque immédiat pour le fonds et a décidé de ne pas appliquer de correction financière.

### 107.

La Commission admet que les contrôles sont parfois trop peu documentés. Toutefois, une documentation insuffisante n'implique pas nécessairement qu'aucun contrôle n'a été réalisé.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 108.

La Commission envisagera de réviser le guide sur l'application de l'axe Leader afin de fournir à l'avenir davantage d'indications sur les bonnes pratiques applicables dans ces domaines.

### 109.

L'évaluation ex post actuellement réalisée sur Leader+ s'intéresse à l'effet d'aubaine. Ce type de problème est mieux évalué ex post, à partir de sondages et d'analyses comparatives. Il ne dépend en rien des données de contrôle collectées pendant la période de programmation (voir la note 34 de la Cour).

En ce qui concerne la note 33 de la Cour, le fait qu'un projet aurait pu être réalisé sans le financement de Leader ne signifie pas qu'il aurait eu le même succès sans les conseils et le soutien proposés par le biais de Leader.

Quoi qu'il en soit, il est en pratique souvent très difficile de prédire si un projet aurait pu être réalisé sans soutien, car cela dépend des caractéristiques inhérentes au projet. Il conviendrait de trouver un équilibre raisonnable entre le risque d'effet d'aubaine et les spécificités d'un projet.

### 110.

Suite à l'identification de certains problèmes spécifiques (et non systématiques) de transparence, le rapport d'évaluation final de Leader II (p. 246) a recommandé davantage de formation et des orientations plus claires sur ce point à l'intention des GAL.

### Encadré 19

**Premier extrait.** L'équilibre des pouvoirs au sein des GAL est déterminé par le contexte institutionnel et culturel local et régional.

Le risque de mainmise des instances institutionnelles sur les GAL est étudié à l'article 62, paragraphe 1, point b), du règlement (CE) n° 1698/2005, qui exige qu'au moins la moitié des partenariats locaux soient constitués avec des partenaires économiques et sociaux, des représentants de la société civile, etc.

Cette condition est un accomplissement majeur compte tenu de l'importance des contreparties publiques dans la mise en œuvre de Leader.

**Deuxième extrait.** Les évaluations de Leader+ à mi-parcours ont été réalisées trop tôt dans le cycle de vie du programme pour évaluer les problèmes de gestion relevés par la Cour. Les rapports d'évaluation à mi-parcours sont plus susceptibles de s'intéresser aux problèmes survenant précocement lors de la mise en œuvre et il n'est sans doute pas surprenant de constater que ce sont des problèmes liés à la bureaucratie et au degré d'autonomie (ainsi que leur impact sur l'efficacité de mise en œuvre) qui émergent de façon assez saillante de ces rapports. L'évaluation ex post actuellement en cours devrait fournir plus d'informations sur des problématiques de gestion plus fondamentales.

Parallèlement, l'un des groupes de discussion du sous-comité Leader du REDR étudie le rôle des comités de prise de décision dans la gestion des programmes et d'autres questions liées à la mise en œuvre de l'approche participative pendant la période de programmation actuelle. Les résultats de ces débats feront l'objet de discussions avec les États membres au sein du comité pour le développement rural (CDR) afin de faire en sorte que la mise en œuvre de l'approche Leader ait l'impact souhaité.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 111.

Voir les réponses et les commentaires aux paragraphes 64-71.

L'évaluation ex post de Leader+ portera sur l'efficacité et l'efficience des différents systèmes de mise en œuvre utilisés par les États membres (qui, entre autres, confient aux GAL des charges de travail différentes, ce qui affecte leurs frais de fonctionnement). La «bureaucratie excessive» mentionnée dans la synthèse des évaluations à mi-parcours fait référence aux systèmes de gestion imposés par les autorités responsables du programme et qui, dans certains cas, allaient bien au-delà des exigences propres à la méthode Leader.

### 112.

Les enseignements tirés des précédentes évaluations de Leader ont contribué à formuler les besoins des programmes actuels. Les indicateurs de suivi actuels sont une adaptation des indicateurs précédents et reposent sur une hiérarchie d'objectifs qui facilite l'analyse et la diffusion des objectifs du programme et indique comment les interventions locales doivent contribuer aux objectifs stratégiques généraux.

### 113.

Le rapport de synthèse de l'évaluation à mi-parcours de Leader+ proposait d'établir un vaste jeu d'indicateurs communs à l'échelle de l'UE, de réduire considérablement le nombre de questions évaluatives, de fournir des indications sur les méthodes de suivi des indicateurs et d'établir un cadre d'évaluation par le biais d'un groupe de travail consultatif. Toutes ces recommandations ont été suivies avec l'établissement du CCSE.

Le CCSE a été finalisé et présenté aux délégations des États membres du comité de développement rural en décembre 2006, bien avant l'approbation des programmes, afin que les États membres puissent anticiper la création de structures adaptées.

Des lignes directrices exhaustives et explicites sur la manière d'établir et d'utiliser le système CCSE ont été communiquées aux États membres. Un dialogue permanent a en outre été ouvert avec eux pour améliorer le système. Cette action est suivie de près par le réseau européen d'évaluation du développement rural auquel participent des experts des États membres et qui est soutenu par un service d'assistance qui travaille en permanence sur les questions d'évaluation.

L'indicateur de référence de Leader est la part de population couverte par le GAL, qui permet de mesurer la réalisation de l'objectif de gouvernance (la capacité locale à élaborer et à mettre en œuvre des stratégies de développement local), comme spécifié dans les orientations stratégiques de la Communauté.

Les autres indicateurs Leader du CCSE ont été réduits pour répondre aux demandes de simplification du système de contrôle par rapport à Leader+ et d'intégrer Leader dans l'approche globale. Les indicateurs de suivi de Leader+ étaient plus nombreux que ceux qui s'appliquent à l'axe Leader, mais ils n'étaient pas reliés aux objectifs politiques généraux de l'UE de la période 2000-2006.

En général, les impacts sont évalués grâce au processus d'évaluation.

Les indicateurs de suivi de l'objectif de gouvernance fournissent des informations utiles mais ne sont pas suffisants pour évaluer l'accomplissement de cet objectif. C'est l'une des raisons pour lesquelles un document d'orientation sur l'évaluation des impacts de Leader<sup>11</sup> a été élaboré. Il fait référence entre autres à la gouvernance aux pages 26-29 et 49-50 et propose des indicateurs d'impact.

L'efficacité et la valeur ajoutée de l'approche Leader sont étudiées grâce à des évaluations. Les frais de fonctionnement directs des GAL couverts par le financement public de Leader sont connus et recensés.

<sup>11</sup> Voir note 3 des réponses de la Commission.

# RÉPONSES DE LA COMMISSION

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

### 114.

La Commission prévoit que le concept prévu pour la période actuelle, comme indiqué dans sa réponse au paragraphe 113 ci-dessus, permette une meilleure évaluation de l'approche Leader. Le groupe de travail thématique du réseau européen d'évaluation du développement rural pourra en outre fournir des orientations supplémentaires.

Dans ce sens, la Commission a récemment finalisé un projet de document de travail sur l'évaluation des impacts de Leader dans les zones rurales<sup>12</sup>. Le premier projet du document de travail a été communiqué aux États membres en avril 2010, au début du processus d'évaluation à mi-parcours. Il donne des détails sur les sources d'information et les méthodes suggérées pour évaluer chaque indicateur rattaché aux questions d'évaluation. Ces ressources ne reposent pas sur les données de suivi du CCSE mais sur d'autres méthodes d'évaluation, comme la triangulation, des enquêtes, des études de cas, des groupes de discussion, l'analyse des multiplicateurs, des ensembles de données dérivées, etc. Ce document d'orientation permettra d'adapter le processus de suivi et d'évaluation.

Il existe toutefois des limites aux exigences de recueil d'information des GAL. La mise en œuvre d'une stratégie locale étant orientée par ses propres processus, les stratégies utilisées sont différentes et ne permettent pas toujours le recueil des mêmes informations dans tous les GAL. Les évaluations doivent être définies avec soin afin que soit respecté le rapport coût/efficacité du processus d'évaluation lui-même.

<sup>12</sup> Voir note 3 des réponses de la Commission.

### 115.

La Commission convient que toutes les caractéristiques de l'approche Leader doivent être mises en œuvre autant que possible afin d'optimiser leur impact sur le développement du territoire, mais rappelle que le concept de l'approche Leader ne repose pas sur des projets individuels tirés de leur contexte local mais sur la mise en œuvre d'une stratégie globale de développement local.

Comme le signifie la Cour dans sa définition de la valeur ajoutée de l'approche Leader, cette dernière doit permettre de mieux identifier les besoins locaux et leurs solutions, d'améliorer la participation des acteurs en présence et d'élargir les possibilités d'innovation. Elle doit permettre également de créer des capacités locales, ce qui entraîne l'augmentation des activités de développement local, la mise en commun des ressources locales et la création de réseaux permettant l'apprentissage mutuel et l'élaboration d'approches intégrées pour aborder les problèmes sociaux et économiques complexes. Le développement de capacités est l'un des éléments essentiels de la mise en œuvre de Leader.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 116.

Les organisations membres des GAL sont des organisations actives implantées dans le tissu local et représentantes du territoire rural. La communication de la Commission sur Leader<sup>13</sup>, qui a servi de document de référence aux programmes Leader+ régionaux et nationaux, stipule en son point 12: «les groupes d'action locale doivent constituer un ensemble équilibré et représentatif de partenaires des différents milieux socio-économiques du territoire». Les partenaires doivent représenter à la fois les entités publiques et la société civile. Ces partenaires sont également les principaux concepteurs des stratégies et, dans la plupart des cas, sont les représentants d'une grande part de la population du territoire. Il est donc normal qu'un certain nombre de projets émanent de ces organisations membres. Les membres des GAL peuvent jouer un rôle important dans la mise en œuvre de la stratégie de développement local.

En ce qui concerne la composition des partenariats, lors des négociations ayant donné lieu à l'approbation des PDR 2007-2013, la Commission a constaté que le principe selon lequel au moins 50 % des partenaires doivent être des représentants de la société civile était respecté, conformément à l'article 62, paragraphe 1, point b), du règlement (CE) n° 1698/2005. Cette exigence s'applique au niveau de la prise de décision.

La Commission envisagera néanmoins de réviser les orientations actuelles afin d'éviter toute erreur d'interprétation.

Elle envisagera également d'encourager l'ouverture de la politique d'adhésion aux GAL dans l'élaboration de la politique post-2013.

<sup>13</sup> Communication de la Commission aux États membres du 14 avril 2000 fixant les orientations pour l'initiative communautaire concernant le développement rural (Leader+).

En matière d'innovation ou d'interaction entre différents secteurs, les GAL sont encouragés à présenter des stratégies de développement local novatrices, mais ce caractère novateur n'est qu'un critère de sélection parmi d'autres. L'innovation ne fait donc pas systématiquement partie de tous les projets financés. En outre, il n'est pas réaliste d'exiger que la majorité des projets Leader soient innovants.

Selon la Commission, un projet mérite le financement de Leader s'il contribue à la réalisation des objectifs de la stratégie de développement local. Voir également les réponses de la Commission aux paragraphes 16, 21-22 et 34 à 38.

### 117.

Le rôle central des stratégies de développement local dans la mise en œuvre de l'axe Leader a été rappelé avec la création d'une mesure spécifique sur la «mise en œuvre des stratégies de développement local». Cela était également le cas sous Leader+ avec son «volet 1: aide en faveur de stratégies intégrées expérimentales de développement territorial, faisant appel aux volets de la base».

Leader est mis en œuvre au travers de stratégies de développement local soutenues par des mesures adaptées. Les États membres sont à la fois responsables de la qualité des stratégies de développement local sélectionnées et du respect des obligations de mise en œuvre, notamment en ce qui concerne l'évaluation et le suivi de ces stratégies.

Le succès d'une stratégie dépend de la valeur de chacun des projets sélectionnés qui la composent. Les GAL sont des acteurs essentiels dans la mesure où ce sont eux qui garantissent la qualité des projets sélectionnés sur la base de critères correspondant aux objectifs généraux de la stratégie.

Les États membres doivent prendre les mesures nécessaires pour garantir le respect des principes de base de l'approche Leader et la réalisation des objectifs de la stratégie de développement local.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 118.

La Commission convient qu'un degré élevé de transparence est nécessaire et que les GAL doivent être en mesure de démontrer qu'ils ont rigoureusement appliqué les procédures en vigueur.

La Commission envisagera de réviser le guide sur l'application de l'axe Leader afin de clarifier la nécessité de respecter les principes de base de sélection des projets (transparence, égalité de traitement, utilisation de critères de sélection objectifs et la communication des décisions prises) au regard des bonnes pratiques recueillies.

Les membres des GAL sont des organisations actives implantées dans le tissu local et représentantes du territoire rural. Il est donc normal qu'un certain nombre de projets émanent de ces organisations. L'exclusion de ces projets constituerait un obstacle majeur à la bonne mise en œuvre de la stratégie de développement local.

Les États membres doivent toutefois garantir l'absence de conflits d'intérêts.

Voir également les réponses de la Commission aux paragraphes 56 à 61 et 117.

### 119.

La Commission examinera en détail la question de la date de début de l'éligibilité des projets en tenant compte de la nécessité d'adopter une approche harmonisée du financement communautaire en gestion partagée.

Au vu de la grande diversité des projets Leader, il semble difficile d'évaluer à l'avance des facteurs tels que le degré de rentabilité et de garantir simultanément que les résultats souhaités sont atteints.

### 120.

La Commission ne considère pas nécessairement que les coûts de mise en œuvre de Leader soient élevés.

La politique de développement rural est mise en œuvre en gestion partagée entre les États membres et la Commission dans le respect du principe de subsidiarité. La mise en œuvre de Leader s'accompagne d'un élément caractéristique obligatoire: une grande partie des tâches de gestion est confiée aux structures locales.

Les tâches accomplies par les GAL ne doivent pas être considérées comme additionnelles ni dupliquées mais plutôt comme déléguées, car elles ne sont pas réalisées à l'échelon du programme (contrôle, sélection des projets et paiement pour certains programmes de développement rural).

Globalement, les coûts de fonctionnement sont maîtrisés et représentent 15 % des aides publiques fournies au titre de la stratégie de développement local. Ils sont donc en-deçà de la limite de 20 % stipulée dans l'article 38 du règlement (CE) n° 1974/2006.

Aucun élément de preuve ne démontre de façon probante que la méthode Leader génère des retards supplémentaires. Les États membres de l'UE utilisent des modalités de mise en œuvre de Leader différentes, qui supposent parfois des tâches supplémentaires venant s'ajouter au processus habituel de sélection des projets (approbation des projets et/ou paiement des demandes dans 39 des programmes de la période de programmation actuelle). Les GAL autonomes du point de vue financier et administratif utilisent généralement des procédures plus courtes.

Voir également les réponses de la Commission aux paragraphes 7 et 64 à 71.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 121.

Concernant la mise en œuvre de l'approche Leader dans le cadre de la période de programmation actuelle, la Commission a adopté une série d'actions pour améliorer encore les bonnes pratiques et la bonne gestion financière:

- les principes essentiels de l'approche Leader ont été établis dans le cadre juridique correspondant;
- des orientations ont été données sur la phase d'élaboration et d'approbation des programmes dans un guide sur l'application de l'axe Leader (*Guide for the application of the Leader axis*);
- des groupes de discussion (*focus groups*) ont été créés au sein du sous-comité Leader du REDR. Leur mission est d'étudier les problèmes de mise en œuvre. Le REDR continue de pourvoir aux échanges d'informations sur les accomplissements, les expériences et les savoir-faire de tous acteurs impliqués dans la mise en œuvre de l'approche Leader, tâche qui était déjà une priorité de Leader II et Leader+ (puis des observatoires européens Leader II et Leader+).

La Commission et les États membres (au niveau des autorités de gestion et des GAL) ont entamé au cours de la période actuelle un processus de révision majeure afin de mieux définir le rôle des GAL, l'importance du renforcement des capacités, les critères d'éligibilité et la répartition des tâches entre les autorités de gestion et les GAL. Ce processus est mené de façon constructive et coopérative, dans le cadre du sous-comité Leader du réseau européen de développement rural (groupes de discussion du sous-comité Leader).

En outre, la Commission a mené des audits sur 37 des 73 programmes Leader+ sur la période de programmation 2000-2006. Elle en réalise actuellement sur des mesures Leader et Leader+ dans le cadre de son programme d'audit global, en tenant compte de leurs risques spécifiques, en formulant des recommandations si nécessaire et en appliquant des corrections financières lorsque cela se justifie.

Le contexte dans lequel Leader est mis en œuvre depuis 2000 a évolué, notamment et surtout en raison de la progression des concepts de mise en œuvre au fil des différentes périodes de financement. De nombreux États membres ont donc dû modifier leur structure administrative pour l'adapter à la mise en œuvre de Leader.

La Commission continuera de prendre toutes les initiatives nécessaires pour améliorer la mise en œuvre de la méthode Leader à la lumière de tous les éléments indiquant que cela est nécessaire.

Pour que les spécificités de Leader soient correctement gérées, la méthode doit être soutenue par les capacités administratives des autorités. Les États membres qui ont rejoint l'UE après 2004 n'ont pas tiré profit des trois périodes de programmation de l'initiative communautaire. La Commission est consciente de ce manque d'expérience et a organisé pour ces pays des séminaires de formation de TAIEX (un instrument d'assistance technique de préadhésion) sur la méthode Leader. Les actions du réseau européen de développement rural contribueront également aux échanges d'expériences sur les procédures administratives nécessaires à la bonne mise en œuvre de Leader.

Voir également les réponses de la Commission aux paragraphes 72, 73, 91 et 113.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 122.

La Commission a observé des améliorations dans la mise en œuvre de Leader dans de nombreux États membres et ne peut donc pas partager l'opinion de la Cour.

De plus, elle est convaincue que les efforts fournis dans la période de programmation actuelle avec les États membres pour travailler sur les problèmes et leurs solutions contribueront grandement à améliorer encore la mise en œuvre globale de l'approche Leader.

#### **Recommandation 1**

- a) La Commission examinera en détail la question de la date de début de l'éligibilité des projets en tenant compte de la nécessité d'adopter une approche harmonisée du financement communautaire en gestion partagée.
- b) La Commission fournira à cet égard dans une mise à jour du guide sur l'application de l'axe Leader davantage d'indications applicables à la période de programmation actuelle.
- c) Des règles existent déjà dans le cadre juridique actuel. L'article 62, paragraphe 1, point b), du règlement (CE) n° 1698/2005 stipule qu'à l'échelon des instances de prise de décision, les représentants de la société civile doivent représenter au moins 50 % des partenaires locaux.

Toutefois, la Commission admet que la récapitulation des principes pourrait être plus spécifique. Elle envisagera de réviser les orientations existantes aux fins de clarifier encore l'utilisation obligatoire de la règle du «double quorum», qui doit s'appliquer à la composition des GAL et aux instances décisionnaires.

### 123.

Les États membres doivent garantir l'absence de conflit d'intérêts dans le cadre de l'approche de gestion partagée. Les procédures de prise de décision et les critères de sélection applicables par les GAL ne relèvent pas du programme mais de la mise en œuvre locale, évaluée par l'autorité de gestion lors de la sélection du GAL. Les États membres peuvent également appliquer des règles communes à tous les GAL établies au plan national.

#### **Recommandation 2**

La Commission convient avec la Cour que, concernant les procédures de prise de décision, les règles sur les conflits d'intérêts doivent être claires et strictement respectées.

L'article 61, paragraphe 1, point b), du règlement (CE) n° 1698/2005 stipule qu'au sein des instances décisionnelles, les partenaires économiques et sociaux ainsi que d'autres représentants de la société civile doivent représenter au moins 50 % du partenariat local.

La Commission fera également la promotion des bonnes pratiques au travers du guide sur l'application de l'axe Leader et demandera aux États membres de garantir et de contrôler que des garde-fous efficaces sont en place.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 124.

L'«intégration administrative» de l'approche Leader a été analysée par le sous-comité Leader du REDR. Les rapports préliminaires des groupes de discussion, comprenant leurs recommandations, ont été présentés le 20 mai 2010.

Ces recommandations et bonnes pratiques concrètes pourraient être communiquées aux États membres au travers d'une mise à jour du guide sur l'application de l'axe Leader.

#### **Recommandation 3**

Il est toujours possible de modifier les PDR pour améliorer la mise en œuvre des stratégies locales.

Le guide sur l'application de l'axe Leader peut également être amélioré afin d'améliorer les orientations fournies aux États membres concernant le financement de projets (innovants) ne figurant pas au catalogue de mesures.

Depuis fin 2009, plusieurs États membres ont cherché à modifier leurs programmes pour améliorer la mise en œuvre de la méthode Leader en introduisant des mesures spéciales ou intégrées permettant plus de flexibilité. Ces initiatives sont en grande partie le fruit des discussions animées par la Commission dans le cadre du sous-comité Leader du réseau européen de développement rural.

### 125.

Les activités mises en œuvre au titre de l'axe Leader ont été approuvées par la Commission au regard des prescriptions légales stipulées par le règlement (CE) n° 1698/2005 et des orientations stratégiques de la Communauté définissant les priorités de la politique de développement rural communautaire.

Lors de la phase d'approbation des programmes, la Commission a examiné les points essentiels prévus à l'annexe II du règlement (CE) n° 1974/2006. Toutefois, d'autres éléments de gestion de Leader devaient être définis par les autorités de gestion après approbation des programmes. Voir la réponse au paragraphe 91.

Au niveau des États membres, les détails des procédures de sélection des stratégies de développement local sont définis dans le respect du principe de subsidiarité. Les GAL doivent remplir les conditions minimales stipulées à l'article 62, paragraphe 1, point a), du règlement (CE) n° 1698/2005 concernant le contenu de la stratégie de développement local.

Les stratégies de développement local doivent en outre être approuvées par les États membres dans le contexte spécifique de la zone rurale concernée.

#### **Recommandation 4**

Les rapports d'évaluation à mi-parcours, dont la publication est prévue fin 2010, intégreront des recommandations relatives à la modification des programmes de développement rural aux fins d'aligner leur contenu sur les objectifs. La Commission saisira cette occasion pour aborder la mise en œuvre de l'axe 4 avec les États membres et en particulier la possibilité d'améliorer la qualité des stratégies de développement local et leur mise en œuvre grâce, entre autres, à une meilleure évaluation et un meilleur suivi au niveau des GAL.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

Il est prévu de recueillir et de diffuser les bonnes pratiques de suivi au niveau des GAL par l'intermédiaire du REDR et les bonnes pratiques d'évaluation dans le cadre du réseau européen d'évaluation du développement rural en particulier.

### **Recommandation 5**

Lors de la phase d'approbation des programmes de la période actuelle en gestion partagée, la Commission a examiné les points essentiels prévus à l'annexe II du règlement (CE) n° 1974/2006. Toutefois, d'autres éléments de gestion de Leader doivent être définis par les autorités de gestion après approbation des programmes, conformément au principe de subsidiarité.

### **126.**

L'évaluation à mi-parcours de Leader+ a été réalisée précocement dans la mise en œuvre des stratégies des GAL. Toutefois, l'évaluation ex post de Leader+, qui est en cours de réalisation et donnera lieu à un rapport final fin 2010, analyse l'efficacité et l'efficacités des dépenses effectuées au titre de Leader. L'efficacité et l'efficacités des instruments politiques sont toujours évaluées ex post. Cette évaluation fait partie du cycle normal de l'évaluation des politiques.

Les informations fournies par l'évaluation ex post de Leader+ constitueront la base des travaux à venir de la Commission sur l'approche Leader.

Les limites inhérentes au développement local doivent être étudiées afin d'identifier et de diffuser des procédures et des règles simples et adapter réduisant les risques possibles et garantissant une gestion financière fiable.

### **Recommandation 6**

Un dialogue permanent a été établi avec les États membres pour améliorer la mise en œuvre de l'approche Leader par l'intermédiaire du sous-comité Leader du REDR. La Commission est aussi en communication avec les États membres pour améliorer le cadre commun de suivi et d'évaluation et notamment des indicateurs de suivi de Leader. Elle a récemment finalisé un projet de document de travail sur l'évaluation des impacts de Leader dans les zones rurales.

La mise en œuvre d'une stratégie locale étant orientée par ses propres processus, les stratégies utilisées sont différentes et ne permettent pas toujours de recueillir les mêmes informations dans tous les GAL. Les évaluations doivent être définies avec soin afin que soit respecté le rapport coût/efficacité du processus d'évaluation lui-même.





Cour des comptes européenne

**Rapport spécial n° 5/2010**  
**Mise en œuvre de l'approche Leader pour le développement rural**

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne

2010 — 100 p. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-885-0

doi:10.2865/30988



## COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

### **Publications gratuites:**

- sur le site de l'EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- auprès des représentations ou des délégations de la Commission européenne.  
Vous pouvez obtenir leurs coordonnées en consultant le site <http://ec.europa.eu>  
ou par télécopieur au numéro +352 2929-42758.

### **Publications payantes:**

- sur le site de l'EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### **Abonnements facturés (par exemple séries annuelles du *Journal officiel de l'Union européenne*, recueils de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne):**

- auprès des bureaux de vente de l'Office des publications de l'Union européenne  
([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_fr.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm)).

LEADER EST UNE APPROCHE VISANT À METTRE EN ŒUVRE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL DE L'UE PAR L'INTERMÉDIAIRE DE GROUPES D'ACTION LOCALE (LES GAL). MÊME SI CETTE APPROCHE ENGENDRE DES COÛTS ET DES RISQUES SPÉCIFIQUES, ELLE EST SUSCEPTIBLE D'APPORTER UNE VALEUR AJOUTÉE GRÂCE À SON CARACTÈRE PARTICIPATIF ET FONDÉ SUR LE PARTENARIAT. DANS LE PRÉSENT RAPPORT, LA COUR RELÈVE QUE LA MANIÈRE DONT LES GAL ONT APPLIQUÉ L'APPROCHE LEADER A EU POUR EFFET DE LIMITER LES POSSIBILITÉS D'APPORTER UNE VALEUR AJOUTÉE ET QUE CEUX-CI ONT OCTROYÉ DES SUBVENTIONS À DES PROJETS SANS PRENDRE DÛMENT EN CONSIDÉRATION L'EFFICIENCE. LES PROCÉDURES N'ÉTAIENT PAS TOUJOURS TRANSPARENTES ET NE PERMETTAIENT PAS DE DÉMONTRER DE MANIÈRE SATISFAISANTE QUE LES GAL PRENAIENT DES DÉCISIONS DE FAÇON OBJECTIVE, À L'ABRI DES CONFLITS D'INTÉRÊTS. LA COMMISSION N'A ENCORE DÉMONTRÉ NI L'EFFICACITÉ NI L'EFFICIENCE DE LA DÉPENSE; IL EN VA DE MÊME POUR LA VALEUR AJOUTÉE APPORTÉE PAR L'APPROCHE LEADER ET LA MESURE DANS LAQUELLE LES RISQUES CONNUS SE SONT CONCRÉTISÉS. ELLE N'A PAS ENCORE DÉTERMINÉ NON PLUS LES COÛTS RÉELS DE LA MISE EN ŒUVRE.



COUR DES COMPTES EUROPÉENNE



Office des publications

ISBN 978-92-9207-885-0

