



# REPONSES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR  
DES COMPTES EUROPÉENNE

**Le programme Leader et le développement local mené par les acteurs locaux** facilitent l'engagement local, mais leurs avantages supplémentaires ne sont toujours pas suffisamment démontrés

# Table des matières

SYNTHÈSE (points I à XI).....	2
INTRODUCTION (points 1 à 18).....	4
ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT (points 19 à 23).....	4
OBSERVATIONS (points 24 à 75).....	5
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS (points 76 à 84).....	8
Recommandation n° 1 – Évaluer de manière exhaustive les coûts et les avantages de Leader .	9
Recommandation n° 2 – Évaluer l'approche de développement local mené par les acteurs locaux.....	9

Le présent document expose, conformément à l'article 259 du [règlement financier](#), les réponses de la Commission européenne aux observations d'un rapport spécial de la Cour des comptes européenne et sera publié en même temps que ledit rapport.

# SYNTHÈSE (points I à XI)

## Réponse commune de la Commission à la synthèse:

30 ans après son introduction, la méthode Leader<sup>1</sup> a fait ses preuves, et elle reste valable à ce jour. La valeur ajoutée de Leader se manifeste lorsque la méthode est pleinement mise en œuvre<sup>2</sup>, et prend la forme d'avantages démontrables en matière de gouvernance locale, de développement du capital social et de renforcement des résultats *des projets Leader par rapport aux projets non mis en œuvre sur la base de la méthode Leader*.

Il existe aujourd'hui un réseau de 2 800 groupes d'action locale Leader dans l'Union européenne et ailleurs<sup>3</sup>. Des dizaines de milliers de membres de groupes d'action locale sont actuellement actifs dans ce réseau (autorités locales, associations sociales et économiques, entreprises rurales et citoyens) et diffusent une image positive de l'UE.

L'investissement considérable en capital humain et social qu'effectue l'UE en créant les groupes d'action locale et en assurant leur fonctionnement ainsi que celui de leur réseau illustre l'engagement durable pris par la Commission en vue d'accroître l'autonomisation au niveau local et la participation démocratique à l'UE.

Le financement alloué au fonctionnement des groupes d'action locale va donc bien au-delà de «dépenses administratives», puisqu'il permet également de réaliser un investissement inestimable dans l'humain, l'animation et l'apprentissage collectif des territoires locaux. Ces bénéfices immatériels incluent également le précieux travail de relations publiques réalisé par Leader en promouvant le financement du développement rural dans les communautés rurales locales et en s'adressant aux nombreux citoyens ruraux dont la qualité de vie s'en est vue améliorée.

Grâce à son caractère participatif, le processus de gestion de la stratégie accroît également le capital social et humain au niveau local. Il nécessite des échanges d'informations, favorise la confiance, renforce les relations, autonomise les acteurs locaux et, grâce à des formations, des négociations et du travail en réseau, améliore les capacités de la population.

Les communautés Leader sont encouragées depuis le début à s'adapter et à apprendre. La Commission a investi dans les réseaux Leader nationaux et régionaux ainsi que dans le réseautage au niveau européen, ce qui contribue à renforcer la résilience et à répondre aux grandes priorités de la Commission<sup>4</sup>, telles que la reprise après la crise de la COVID, l'inclusion sociale et la transformation numérique.

---

<sup>1</sup> L'acronyme «Leader» provient du terme français «Liaison entre actions de développement de l'économie rurale». La méthode Leader prévoit la création de groupes d'action locale (GAL) composés d'acteurs économiques et sociaux publics et privés, chargés d'élaborer et de mettre en œuvre leurs stratégies au niveau territorial local, de faciliter l'innovation au niveau local, de prendre part à des actions de coopération entre territoires et de participer à des réseaux.

<sup>2</sup> La valeur ajoutée de Leader découle de la pleine application de la méthode Leader [lignes directrices: Évaluation de l'approche LEADER/DLAL, Réseau européen d'évaluation du développement rural (2017), p. 21]. L'animation et le soutien du renforcement des capacités sont également essentiels à sa mise en œuvre, comme l'a confirmé une récente étude d'appui à l'évaluation de l'impact de Leader pour un développement territorial équilibré (2022). ([https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cmef/rural-areas/evaluation-support-study-impact-leader-balanced-territorial-development\\_en](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cmef/rural-areas/evaluation-support-study-impact-leader-balanced-territorial-development_en))

<sup>3</sup> L'approche Leader est également mise en œuvre dans certains pays tiers, tels que la Turquie, la Serbie, la Macédoine du Nord et la Moldavie.

<sup>4</sup> Communication «Le pacte vert pour l'Europe» [COM(2019) 640 final]; communication «Une stratégie "De la ferme à la table"» [COM(2020) 381 final]; communication «Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030» [COM(2020) 380 final]; <https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit->

Les événements de ces dernières années ont considérablement retardé la réalisation d'un travail analytique en profondeur, mais la Commission intensifiera ses efforts afin de démontrer la contribution de Leader au capital social et à la gouvernance locale, y compris ses effets sur le réseautage. La Commission facilitera la compréhension de ces actifs incorporels et prévoira des méthodes permettant d'en tenir compte, et elle encouragera les États membres à agir en ce sens.

L'UE investit dans la qualité des stratégies de développement local en soutenant leur préparation, les formations offertes à leur sujet et les autres actions entreprises par les groupes d'action locale potentiels. Les États membres organisent l'évaluation de la qualité des stratégies sur la base de critères clairs, ce qui permet la participation et le développement de nombreux territoires, y compris ceux qui partent d'un capital social moins important.

Leader couvre non seulement la durabilité économique, mais aussi la durabilité sociale et environnementale, et est, à ce titre, pertinent pour toutes les zones rurales de l'UE.

Les projets soutenus par Leader reposent sur les stratégies de développement local négociées collectivement par les acteurs locaux. La qualité accrue ou les résultats des projets Leader peuvent se manifester sous différentes formes résultant directement de la méthode Leader, telles que de l'innovation au niveau local, une proximité et une animation active afin de faire intervenir les participants, qui ne participeraient pas autrement, davantage de durabilité, une valorisation d'actifs territoriaux uniques, y compris les industries créatives et traditionnelles, un soutien à l'identité locale, la fourniture de services à la communauté, des liens entre les projets et les participants et d'autres aspects. Certains projets répondent à des besoins locaux élémentaires (en particulier dans les municipalités dont l'assiette fiscale est basse), dont la satisfaction est une condition préalable à d'autres évolutions, et qui seraient remis à plus tard ou resteraient simplement insatisfaits sans Leader. La Commission encouragera les États membres à cibler, en ce qui concerne l'admissibilité à une intervention Leader, les zones où l'utilisation de l'approche Leader générerait une plus grande valeur ajoutée, tout en laissant suffisamment de place aux décisions ascendantes afin de répondre aux besoins et aux choix locaux.

En outre la comparaison de la mise en œuvre Leader avec d'autres modèles de financement serait une tâche complexe, qui supposerait de tenir dûment compte, d'une part, des contributions immatérielles de Leader, et de l'autre, des risques et des coûts associés aux autres systèmes de financement.

Par ailleurs, la Commission encourage également les États membres à revoir le mécanisme de mise en œuvre, et, en particulier, à éviter la duplication des fonctions des groupes d'action locale et des institutions associées, afin d'alléger la charge administrative en utilisant des options de coûts simplifiés et de libérer des ressources en vue d'accroître les activités d'animation et de renforcement des capacités.

La Commission continuera à travailler avec les États membres afin d'encourager une meilleure application de la méthode Leader par tous les groupes d'action locale et de faire la preuve de sa valeur ajoutée. Les observations de la Cour des comptes constituent une étape utile sur cette voie.

La Commission accepte partiellement la première recommandation relative à l'analyse des coûts et des avantages de Leader et accepte entièrement la deuxième recommandation relative à l'évaluation de l'approche DLAL.

## INTRODUCTION (points 1 à 18)

### Réponse commune de la Commission aux points 1 à 16:

Les groupes d'action locale apportent une valeur directe aux communautés locales. Leurs tâches incluent l'animation de la stratégie de développement local mené par les acteurs locaux en vue de faciliter les échanges entre acteurs dans le but de fournir des informations et promouvoir la stratégie, ainsi que d'aider les bénéficiaires potentiels en vue du développement des opérations et de la préparation des demandes. Elles vont plus loin que ce que l'on peut considérer être des «coûts administratifs», dont le plafond de 25 %, prévu à l'article 35, paragraphe 1, point e), du règlement (UE) n° 1303/2013, inclut également ces activités.

Les États membres peuvent fournir des orientations supplémentaires sur l'inclusivité des partenariats, et la Commission les encouragera à veiller à ce que les partenariats des groupes d'action locale soient inclusifs et, en particulier, à ce que les jeunes, les femmes et les groupes moins favorisés participent aux organes de décision.

Leader couvre non seulement la durabilité économique, mais aussi la durabilité sociale et environnementale, et est, à ce titre, pertinent pour toutes les zones rurales de l'UE. Les besoins d'inclusion sociale et d'adaptabilité aux changements environnementaux et climatiques ne se limitent pas aux régions peu performantes économiquement.

L'importance accordée par les États membres à l'approche Leader est illustrée par l'importante enveloppe financière dont celle-ci dispose, qui est largement supérieure au minimum légal établi pour le Feader et à l'objectif que se fixent volontairement les États membres au titre des autres fonds ESI. La mesure Leader consacrée aux programmes de développement rural de l'EU-27 pour la période 2014-2022 se chiffre à 6,4 %.

En outre, grâce à son caractère participatif, le processus de gestion de la stratégie accroît également le capital social et humain au niveau local. Il nécessite des échanges d'informations, favorise la confiance, renforce les relations, autonomise les acteurs locaux et, grâce à des formations, des négociations et du travail en réseau, améliore les capacités de la population.

## ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT (points 19 à 23)

Aucune réponse de la Commission.

## OBSERVATIONS (points 24 à 75)

### Réponse commune de la Commission aux points 24 à 30:

La Commission considère que les groupes d'action locale font bien plus que simplement faciliter l'engagement local et que le financement alloué à leur fonctionnement illustre l'investissement de l'UE dans le capital humain et social des zones rurales, malgré la lenteur des processus d'approbation.

Le plafond de 25 %<sup>5</sup> établi pour les frais de fonctionnement des groupes d'action locale inclut expressément l'animation du territoire, la facilitation des échanges entre acteurs, l'information, l'encouragement et le soutien apportés aux demandeurs potentiels afin qu'ils élaborent leurs activités ainsi que la gestion, le suivi et l'évaluation des stratégies de développement local.

## Réponse commune de la Commission aux points 31 à 37:

L'UE fournit un soutien considérable à la préparation des stratégies de développement local, afin d'en assurer la qualité. Ce soutien couvre la formation, l'aide apportée par des experts ainsi que la consultation des acteurs. En outre, les États membres orientent le processus à l'aide de lignes directrices méthodologiques et par d'autres moyens.

La Commission considère que toutes les stratégies de développement local sélectionnées afin d'être mises en œuvre devraient satisfaire à des normes de qualité. L'obligation pour les États membres d'établir les critères de sélection de qualité pour les stratégies de développement local est consacrée dans la législation.

Toutefois, établir les critères de sélection de qualité pour les stratégies de développement local ne signifie pas nécessairement qu'il y aura toujours des stratégies à rejeter. Cela dépend du contexte de chaque État membre. Il est nécessaire de faire preuve d'«inclusivité» afin de permettre à différents territoires ruraux de se développer sur le plan de leur capital social, ainsi que sur celui de leurs réseaux.

Si toutes les stratégies de développement local ont été évaluées, certains États membres, comme la Roumanie, n'ont pas créé de système permettant d'assurer un niveau minimal de qualité. La Slovaquie et la Grèce utilisaient un système de critères transparents dans lequel une note minimale de réussite servait de norme de qualité commune. La République tchèque a défini des critères transparents auxquelles doivent obligatoirement satisfaire toutes les stratégies, et les GAL ont eu la possibilité d'améliorer les stratégies présentées avant d'être sélectionnés.

## Réponse commune de la Commission aux points 45 à 53:

La Commission a encouragé et continuera d'encourager les États membres à cibler, en ce qui concerne l'admissibilité à une intervention Leader, les zones ayant une valeur ajoutée dans les plans stratégiques relevant de la PAC 2023-2027, tout en maintenant la flexibilité nécessaire pour permettre l'adoption d'approches ascendantes afin de répondre aux besoins locaux.

À cette fin, la Commission intensifiera son suivi et améliorera une méthode destinée à démontrer la contribution de Leader au capital social et à la gouvernance locale. Une série d'indicateurs de suivi utiles, permettant de trouver un équilibre entre pertinence et facilité de collecte des données, est actuellement proposée aux États membres.

La Commission est consciente de la charge administrative qui pèse sur les groupes d'action locale et oriente les États membres afin qu'ils adaptent soigneusement leurs systèmes de mise en œuvre de manière à cibler les fonctions essentielles des groupes d'action locale<sup>6</sup>, à clarifier les responsabilités et à éviter toute duplication des tâches. L'utilisation d'options de coûts simplifiés est aussi largement encouragée. Les groupes d'action locale devraient ainsi avoir la possibilité de libérer des ressources afin d'intensifier leurs activités d'animation et de renforcement des capacités.

---

<sup>5</sup> L'article 35 du règlement (UE) n° 1303/2013 dispose clairement que le plafond de 25 % maximum couvre la gestion de la stratégie de développement local ainsi que l'animation, les échanges entre acteurs, l'information et le soutien apporté aux demandeurs potentiels pour préparer leurs activités.

<sup>6</sup> Les fonctions essentielles exclusives des GAL sont énumérées à l'article 33, paragraphe 1, du règlement (UE) 2021/1060.

Certaines de ces activités sont réalisées par l'intermédiaire du réseau européen de développement rural (REDR).

Par l'intermédiaire du service d'assistance pour l'évaluation (Evaluation Helpdesk), la Commission a élaboré des lignes directrices, organisé des ateliers au niveau de l'UE et dans les États membres et effectué des activités de diffusion afin d'améliorer le suivi et l'évaluation de Leader ainsi que la collecte de données. La Commission et le service d'assistance pour l'évaluation ont donc largement traité la question de l'évaluation de Leader, en encourageant les États membres à améliorer leur évaluation de Leader.

Selon les dernières données provenant des rapports annuels de mise en œuvre, plusieurs États membres ont mené des évaluations de Leader. On dénombre 85 évaluations achevées qui ciblaient Leader/le DLAL.

En ce qui concerne la prochaine évaluation de l'impact de Leader sur un développement territorial équilibré, la Commission souligne que cette évaluation sera basée sur les principes du programme d'amélioration de la réglementation et couvrira les cinq critères d'évaluation<sup>7</sup>. Le critère d'évaluation évalué est donc la valeur ajoutée de l'UE, et non la valeur ajoutée de Leader. La valeur ajoutée de l'UE répond à la question de savoir si et pourquoi une politique donnée (Leader) donne de meilleurs résultats lorsqu'elle est mise en œuvre au niveau de l'Union que lorsqu'elle l'est à un autre niveau de gouvernance (national ou régional), et non de savoir si une méthode Leader produit de meilleurs résultats par rapport à une mise en œuvre non-Leader (par exemple, en la comparant à un soutien au titre d'une mesure de développement rural descendante classique).

La Commission souligne en outre que le critère relatif à la valeur ajoutée de Leader n'est pas obligatoire, mais que son application est recommandée dans le cadre du processus d'évaluation de Leader.

## **Réponse commune de la Commission aux points 54 à 56:**

La Commission considère que de nombreux projets évalués par la Cour des comptes étaient susceptibles d'apporter des avantages supplémentaires aux communautés locales, en lien direct avec la méthode Leader. Ces avantages pouvaient être, par exemple, une innovation au niveau local, une coopération entre les acteurs, la valorisation d'actifs territoriaux uniques, le renforcement de l'identité communautaire, un soutien aux entreprises créatives ou traditionnelles ou la fourniture de services nécessaires dans la région. On remarque en outre, dans de nombreux projets analysés par la Cour des comptes à l'annexe III, essentiellement des projets de petite envergure ainsi que la richesse et la grande diversité des acteurs locaux qui y participent.

## **Réponse commune de la Commission aux points 57 à 58:**

Examiner les projets isolément peut empêcher de se forger une vue d'ensemble. Certaines stratégies incluent des projets répondant à des besoins qui sont plus «élémentaires», mais qui sont importants pour la stratégie globale et qui ne seraient pas satisfaits, ou qui le seraient beaucoup plus tard, sans un financement au titre de Leader.

## **Réponse commune de la Commission aux points 61 à 63:**

Si certains aspects de la gouvernance locale et du capital social peuvent être compliqués à évaluer (cette évaluation exigeant un processus gourmand en ressources et largement qualitatif), certaines

---

<sup>7</sup> Les cinq critères d'évaluation sont: l'efficacité, l'efficience, la pertinence, la cohérence et la valeur ajoutée européenne.

méthodes peuvent être adaptées et utilisées. La Commission intensifiera ses efforts sur cette question dans le cadre du réseautage et des évaluations de l'Union.

Même si l'évaluation de l'augmentation du capital social pourrait s'avérer complexe, il existe un consensus sur le fait que le capital social est un important facteur de croissance, qui contribue à réduire les coûts de transaction, et à améliorer le renforcement des contrats, la prise de risques, l'innovation, l'apprentissage collectif et l'adaptation sociale, ce qui explique que de nombreux États membres utilisent Leader pour répondre à un certain nombre de défis sociétaux tels que l'inclusion sociale, et, plus récemment, la reprise après la crise de la COVID.

La Commission soutient également des projets d'Horizon 2020 visant à élaborer des méthodes destinées à mieux évaluer les aspects sociaux. Des projets tels que SIMRA, IMAJINE ou MATILDE visent à concevoir des solutions pouvant être appliquées afin de suivre et d'évaluer les aspects sociaux et le développement local en milieu rural et pouvant être utilisées pour évaluer la valeur ajoutée de Leader. Ces ressources ont été incluses dans la banque de connaissances du service d'assistance pour l'évaluation afin d'aider les États membres et les experts à trouver des outils utiles pour évaluer Leader.

Afin de fournir aux États membres et aux évaluateurs des informations sur le potentiel offert par de tels projets pour les besoins de leur évaluation, la Commission a mis sur pied, par l'intermédiaire du service d'assistance pour l'évaluation, une «banque de connaissances» dans laquelle ces projets ont été analysés dans le but d'expliquer en quoi leurs réalisations peuvent être utiles pour l'évaluation de la PAC, y compris des aspects socio-économiques et du développement local.

Sur la base des enseignements tirés de la synthèse du rapport d'exécution annuel (REA), la Commission a également œuvré, par l'intermédiaire du service d'assistance pour l'évaluation, à l'amélioration de la quantification de la contribution de Leader en vue de l'évaluation a posteriori des programmes de développement rural en cours.

## **Réponse commune de la Commission aux points 64 à 75:**

Conformément à l'article 10 du règlement (UE) n° 1303/2013 (règlement portant dispositions communes pour la période 2014-2020, RDC), le cadre stratégique commun énonce des principes directeurs stratégiques. Toutefois, il ne peut pas imposer des obligations supplémentaires aux États membres, mais devrait faciliter la programmation.

En ce qui concerne la coordination entre les autorités responsables des États membres, la coopération structurée dans le cadre d'une stratégie de DLAL plurifonds peut faire une différence positive (au niveau de l'accès au financement, de l'expertise concernant un autre secteur ou des ressources) par rapport à une situation sans stratégie conjointe: par exemple, l'accès aux programmes de soutien, s'il doit se faire à différents niveaux d'administration, peut s'avérer compliqué.

## **CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS (points 76 à 84)**

### **Réponses de la Commission:**

**78.** Le plafond de 25 % couvre la gestion des stratégies, l'animation, les échanges entre acteurs et le soutien apporté aux demandeurs potentiels pour élaborer leurs activités. En outre, le caractère participatif de la gestion de la stratégie, associé à l'importance donnée à l'apprentissage et au



réseautage, autonomise la population locale et peut être considéré comme un investissement dans les communautés locales.

**79.** La qualité des stratégies de développement local est assurée par un certain nombre de mécanismes, tels que le soutien à la préparation des stratégies et des critères de sélection (évaluation de la qualité). L'UE soutient financièrement la préparation des stratégies de développement local, afin d'en garantir la qualité. Chaque stratégie est évaluée avant sa sélection. Il est également utile d'associer les territoires qui partent de plus loin (au niveau de leur capital social), afin qu'ils ne soient pas laissés de côté.

**80.** La Commission admet qu'un choix pourrait devoir être opéré entre la qualité des projets et la facilité administrative. La qualité d'un projet se manifeste par une diversité de caractéristiques, que le promoteur du projet devra démontrer et que le système administratif devra vérifier, suivre et évaluer.

**81.** La Commission continuera d'encourager les États membres à veiller à ce que les partenariats des groupes d'action locale soient inclusifs et, en particulier, à ce que les jeunes, les femmes et les groupes moins favorisés participent aux organes de décision. Ces efforts feront également l'objet d'un suivi.

**82.** La Commission travaillera avec les États membres en vue de mieux évaluer et démontrer la valeur ajoutée de l'approche Leader pour le capital social et la gouvernance locale. Pour ce faire, elle aura recours au suivi, à des méthodes d'évaluation et au réseautage au niveau de l'UE.

**83.** De nombreux projets avaient pour objectifs l'animation, la coopération entre partenaires locaux, l'innovation au niveau local ou l'utilisation de ressources locales endogènes; tout cela pourrait être considéré comme étant la valeur ajoutée de l'approche Leader.

**84.** La coopération structurée dans le cadre d'une stratégie de DLAL plurifonds peut faire une différence positive (au niveau de l'accès au financement, de l'expertise concernant un autre secteur ou des ressources) par rapport à une situation sans stratégie conjointe: par exemple, l'accès aux programmes de soutien, s'il doit se faire à différents niveaux d'administration, peut s'avérer compliqué.

## **Recommandation n° 1 – Évaluer de manière exhaustive les coûts et les avantages de Leader**

La Commission accepte partiellement cette recommandation.

**1.A** La Commission accepte la recommandation n° 1 a).

**1.B** La Commission accepte la recommandation n° 1 b).

**1.C.** La Commission accepte partiellement la recommandation n° 1 c).

En ce qui concerne l'approche Leader dans le cadre de la PAC, la Commission, désireuse de développer sa capacité à évaluer l'inclusivité des organes de décision, prépare actuellement un acte d'exécution demandant aux États membres de communiquer l'âge et le sexe des membres.

Toutefois, la Commission n'accepte pas la référence à d'autres groupes cibles, car cette analyse pourrait poser un grave problème sur le plan de la protection des données à caractère personnel et de la collecte de données.

En outre, la Commission n'accepte pas l'échéance fixée à 2023. Pour autant que l'acte juridique en question soit adopté, les données seront disponibles en 2026.

**1.D** La Commission accepte la recommandation n° 1 d).

**1.E** La Commission accepte partiellement la recommandation n° 1 e).

Elle appliquera cette recommandation dans la mesure du possible, compte tenu des contraintes en matière de collecte de données et des divergences entre les États membres en ce qui concerne la définition de tâche réglementaire.

## **Recommandation n° 2 – Évaluer l'approche de développement local mené par les acteurs locaux**

La Commission accepte la recommandation.