



source : image libre de droit

Programmes de Développement Rural Régionaux et ESS

fiche technique - juin 2020

En France, depuis 2014, les conseils régionaux sont autorités de gestion du FEADER, le fonds européen agricole pour le développement rural. Cet instrument de financement et de programmation du **second pilier de la PAC** (Politique Agricole Commune), dédié au développement rural, **répond à des orientations stratégiques européennes tout en faisant l'objet d'un cadrage national**. Chaque Région construit son programme de développement rural suite à un diagnostic des besoins du territoire et en s'appuyant sur les 20 mesures thématiques proposées par le règlement européen de développement rural (RDR).

Les Programmes de Développement Rural Régionaux (PDRR) est un outil particulièrement axé sur **l'aide aux exploitations agricoles et forestières**, mais ils présentent **certaines pistes d'intégration pour les structures de l'Économie Sociale et Solidaire (ESS)**. En se focalisant principalement sur les mesures relevant du développement rural hors agricole, cette fiche technique s'attache à décrire le fonctionnement d'un PDRR et à définir la place de l'ESS en son sein. Il s'agit ensuite d'explorer les difficultés engendrées pour les porteurs de projets de l'ESS, avant de formuler des pistes de réflexion et des recommandations pour une meilleure intégration de l'ESS au sein de ces programmes.

Caractéristiques principales des PDRR



Des programmes européens dont les Régions sont autorités de gestion en France



Abondés par le FEADER : fonds européen agricole pour le développement rural



Programmations sur une durée de 7 ans



Six priorités définies par l'Europe : transfert de compétences et innovation, viabilité des exploitations agricoles et gestion durable des forêts, organisation de la chaîne alimentaire, préservation des écosystèmes, transition écologique, inclusion sociale et développement économique des zones rurales

20 mesures thématiques pour y répondre

Fonctionnement

Comprendre et savoir mobiliser les PDRR

➤ L'allocation de l'enveloppe

des mesures ciblées en fonction de la stratégie régionale

Le volume de l'enveloppe du FEADER varie selon les Régions : un territoire classé « région en transition », comme le Languedoc-Roussillon, recevra une enveloppe d'autant plus conséquente. Chaque autorité de gestion détermine ensuite la répartition interne de cette enveloppe entre les différentes mesures retenues. Le RDR impose d'allouer au minimum 5% du volume national du FEADER au programme LEADER, et 30% à la protection de l'environnement.

Selon la stratégie de l'autorité de gestion, chaque PDRR détermine ensuite la structuration interne de son enveloppe. Une partie des mesures, dites surfaciques, correspondent à des aides directes à destination des agriculteurs, qui ne font pas l'objet d'une sélection. Il s'agit des indemnités compensatrices de handicap naturel, aidant les exploitations agricoles en zones défavorisées, des mesures agricoles environnementales et climatiques (MAEC), contribuant à la protection de l'environnement, et du soutien à l'agriculture biologique. Ces trois types de mesures peuvent à elles seules représenter plus de la moitié de l'enveloppe totale du PDRR. D'autres aides aux agriculteurs sont attribuées sous forme d'appels à projets, finançant par exemple l'installation de jeunes agriculteurs, les investissements agricoles ou encore la formation et le transfert de connaissances. Des aides à la transformation à la ferme et aux industries agroalimentaires sont également attribuées, ainsi que des mesures à destination du public forestier, dont le montant des enveloppes varie selon les caractéristiques territoriales. Les mesures qui ne relèvent pas du soutien au public agricole et forestier sont destinées au développement rural. Enfin, les PDRR financent également le partenariat européen pour l'innovation (PEI) et le programme LEADER, dédié au développement rural.

Pour un même objectif de développement rural, chaque Région choisit les dispositifs qui lui semblent les plus adaptés. Un PDR comme celui de Lorraine accorde 5% de son enveloppe à LEADER, ce

qui correspond au seuil minimal, alors que le PDR de Champagne-Ardenne lui accorde près de 10% de ses crédits. Ce dernier alloue cependant moins de crédits que le PDR Lorrain à la mesure 7, « Services de base et rénovation des villages dans les zones rurales », également dédiée au développement rural.



à noter

LEADER et PDRR

Les programmes LEADER, qui financent des projets de développement rural par des acteurs locaux à une échelle infradépartementale, font partie du PDRR. La Région alloue au minimum 5% de son PDR à la démarche LEADER, en sélectionnant des territoires par appels à projets. Ces territoires agissent par la suite en tant que territoires de projets, sous la forme de GAL (Groupes d'Action Locale). Mise à part cette phase de sélection des GAL ainsi que des vérifications réglementaires et techniques, la Région n'intervient pas dans cette démarche, qui est entièrement portée par des acteurs locaux. Pour éviter les problèmes de double financement, dans certaines régions, un dossier éligible à LEADER ne pourra pas l'être à une mesure du PDRR, et inversement.

Si LEADER doit représenter au minimum 5% des enveloppes FEADER, chaque Région est libre d'augmenter la part de ses financements :

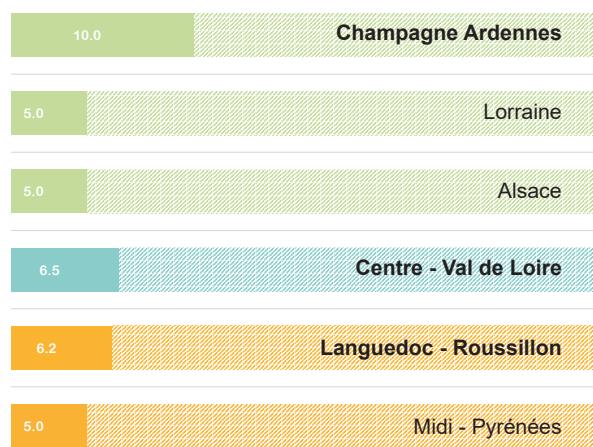


Figure 1 : Part de LEADER dans les enveloppes totales des PDRR selon les autorités de gestion

Pour en savoir plus : livret LEADER et ESS, étude “ESS et ruralités”

➤ La demande d'aide FEADER

un processus sélectif pour les porteurs de projets

1 Chaque mesure est divisée en sous-mesures, puis en dispositifs d'aide appelés types d'opération (TO). Exceptées les mesures surfaciques, les aides doivent relever d'une **sélection des opérations**. Il peut s'agir d'appels à projets, ou bien de dossiers déposés au fil de l'eau, nommés appels à projets permanents. Si le format d'appels à projets est privilégié pour les publics agricoles, habitués à mobiliser ce type de dispositifs, les projets relevant des mesures de développement rural sont plus souvent déposés au fil de l'eau. Les contraintes calendaires des appels à projets pourraient en effet nuire aux porteurs de projets ponctuels, moins informés des dispositifs d'aide existants. Le processus de sélection impose de communiquer tous les barèmes aux porteurs de projets afin qu'ils puissent se baser sur des critères transparents, et la grille de sélection doit permettre d'évaluer le projet. Pour obtenir le financement, **le projet doit obtenir une note supérieure à un seuil** défini dans le PDRR. Les projets sont sélectionnés lors d'un **comité de programmation à échéance régulière**.

2 Selon les régions, l'**instruction des dossiers n'est pas toujours réalisée par la même entité**. En région Centre-Val de Loire, c'est l'Etat qui s'occupe d'instruire les dossiers des mesures qui existaient déjà lors de la précédente programmation, tandis que l'instruction des nouvelles mesures est réalisée par la Région. Selon la nature des mesures, ce peut être la DRAAF (Direction régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt), la DREAL (Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement) ou les DDT (Directions départementales des Territoires) qui réalisent l'instruction pour le compte de l'Etat.

3 La dernière étape du processus de demande d'aide consiste à **remplir le formulaire de demande de paiement, que l'autorité de gestion contrôle** avant de réaliser un mandatement auprès de l'ASP (Agence de Service et de Paiement) : cet organisme comptable national est chargé du paiement de toutes les mesures relevant du FEADER. L'ASP exécute également des contrôles, avant de réaliser le paiement effectif aux porteurs de projets.

Quelle place pour l'ESS au sein du PDRR ?

Une présence discrète de l'ESS parmi les bénéficiaires du PDRR

Les **bénéficiaires du PDRR** sont en grande majorité des structures agricoles. **C'est essentiellement en faisant appel aux mesures de développement rural que les structures de l'ESS peuvent recevoir un financement**. Ces mesures peuvent, selon le territoire, toucher des **acteurs variés, publics, privés ou associatifs**. Dans la région Centre-Val de Loire, il peut s'agir de collectivités locales pour des projets d'aménagement du territoire, mais aussi d'établissements publics ou d'associations pour ce qui relève de la protection des milieux naturels, ou encore de PME concernant les hébergements touristiques.

Certaines structures de l'ESS peuvent aussi être intégrées au comité de sélection des projets. Les règlements n'imposent pas une parité entre acteurs publics et privés au sein du comité de programmation,

contrairement au programme LEADER. Néanmoins, ce comité peut accueillir des acteurs privés, comme les chambres consulaires ou les associations de protection de l'environnement.

➤ Les mesures de développement rural une pertinence certaine pour l'ESS

Certaines mesures du PDRR peuvent directement cibler l'ESS, notamment les mesures de **soutien aux CUMA** (Coopératives d'utilisation du matériel agricole) qui sont des structures de l'ESS en milieu agricole. En dehors des acteurs strictement agricoles, des mesures spécifiques peuvent cibler l'innovation et le travail en partenariat : c'est le cas de la **mesure sur la coopération** (mesure

16), dont une sous-mesure s'adresse spécifiquement au développement des circuits courts (coopératives de vente, coopératives de transformation).

D'autres aides peuvent constituer des niches d'insertion pour l'ESS. **Les entreprises et les associations sont éligibles à un grand nombre de dispositifs**, notamment dans les secteurs des services, du tourisme, ou du patrimoine culturel. Des structures de l'ESS pourraient bénéficier des mesures dédiées au **soutien**

aux services de proximité (mesure 7), même si celles-ci financent souvent des services publics laissant peu de place à l'initiative privée. Citons également les **aides destinées à la diversification économique** dans les zones rurales (sous-mesure 6.4, notamment mobilisée dans le PDR de Normandie). Par ailleurs, les **mesures dédiées au tourisme** et notamment à l'hébergement touristique peuvent venir financer du tourisme social.

Un outil difficile à mobiliser

Les mesures du PDRR sont difficilement mobilisables par les porteurs de projets privés non agricoles, et notamment par les structures de l'ESS.

La nécessité d'une ingénierie pour pallier les complexités administratives du montage de dossier

En tant que fonds européen, le FEADER impose un certain nombre d'**exigences réglementaires** qui peuvent poser des difficultés pour les porteurs de projets, voire en décourager certains. Cette nécessité d'une forte ingénierie est caractéristique de tous les programmes européens en France, y compris le programme LEADER.

La dernière programmation (2014-2020) a vu un **accroissement du niveau d'exigence et des contrôles**. Cela s'applique aux collectivités territoriales, qui doivent intensifier les vérifications réglementaires sur les marchés publics, mais aussi aux porteurs de projets privés, qui doivent multiplier les pièces justificatives de leurs dépenses et témoigner du caractère raisonnable des coûts. Ces aspects réglementaires liés au montage du dossier peuvent représenter une **charge considérable pour les porteurs de projets**, d'autant plus qu'ils ne bénéficient pas d'un accompagnement par des agents de développement territoriaux, au contraire du programme LEADER.

Cette complexité administrative peut entraîner des **délais particulièrement longs** avant le versement du paiement aux porteurs de projets. Les fonds européens nécessitent en effet davantage de vérifications et de contrôles que d'autres financements, et cela à plusieurs niveaux : si la Région chargée de l'instruction doit effectuer une première fois ces vérifications, l'ASP procède à nouveau à des contrôles avant de verser le paiement.

Ces délais s'expliquent également par les **cofinancements**. Comme tout fonds européen, le FEADER demande une contrepartie nationale financée par l'Etat ou les collectivités. Celle-ci peut être complexe à obtenir en fonction de la nature du projet et des compétences des cofinanceurs. Elle peut également entraîner des retards de paiement. Avant d'attribuer la subvention FEADER, il faut être certain que chacun des autres financeurs ait pris sa décision. Puis lors du paiement, le versement du FEADER se fait a posteriori du versement des autres financements. Cette position du PDRR à la fin de la chaîne des financeurs peut provoquer des délais de paiement importants. Ces retards sont potentiellement risqués pour des structures en manque de trésorerie, qui peuvent voir la viabilité de leur projet remise en question.

Un programme difficile à mobiliser pour les structures non-agricoles de l'ESS

Les porteurs de projets peuvent faire face à des difficultés propres au PDRR, qui s'ajoutent à la complexité administrative du FEADER. En effet, **une grande partie des mesures s'adresse au milieu agricole** et aux exploitants forestiers. Seules quelques mesures sont dédiées au développement rural non agricole, et pourraient donc bénéficier à des structures de l'ESS en milieu rural.

Ces mesures sont peu nombreuses et bénéficient d'une **faible visibilité pour les porteurs de projets**. Le PDRR est un outil relativement méconnu de la part des

porteurs de projets non agricoles, ce qui est accentué par son échelle régionale. Contrairement au programme LEADER axé sur un territoire local, le PDRR peut être considéré comme un acteur lointain, qui manque d'intermédiaires pour faciliter sa mobilisation.

Les acteurs agricoles font régulièrement appel aux mesures d'aide du PDRR, et sont donc bien informés des appels à projets proposés. Ils bénéficient d'interlocuteurs locaux comme les Chambres d'agriculture ou les syndicats agricoles qui peuvent relayer l'information sur le PDRR et faciliter sa prise en main. En revanche,

les porteurs de projets ponctuels non agricoles, qui pourraient faire appel aux mesures de développement rural, par exemple sur l'hébergement touristique, ont plus de **difficultés à prendre connaissance du PDRR** et des dispositifs d'aide associés. Les PDRR diffusent leurs appels à projets sur les sites internet des Régions et des fonds européens, et peuvent parfois mettre en place des actions de communication dans l'espace public. Néanmoins, plusieurs responsables de PDRR constatent une difficulté à toucher ces publics non agricoles.

Vers une meilleure intégration de l'ESS au sein du PDRR ?

Des pistes de réflexion

Des pistes pour mieux intégrer les structures de l'ESS aux bénéficiaires du PDRR

Les structures de l'ESS ne sont pas les principales bénéficiaires de ce programme. L'ESS peut cependant être intégrée de façon indirecte, par le biais des **critères de sélection des projets**. Les responsables des PDR régionaux insistent sur l'idée que l'innovation n'est pas spécifique au programme LEADER, mais est transversale à toutes les aides mobilisant le FEADER. Cette notion transparaît notamment dans les critères de sélection. Plus que l'innovation technique, c'est **l'innovation dans les modes d'organisation** – et notamment la coopération entre partenaires – qui est mise en valeur.

➤ Favoriser ces critères dans les grilles de sélection permettrait de mettre en valeur des projets dont le montage, en amont et en aval, mobilise un grand nombre de partenaires et des méthodes de travail participatives - y compris au sein de mesures qui ne sont pas spécifiquement fléchées vers l'innovation. Cela peut permettre de financer des projets dont la finalité n'est pas nécessairement l'innovation organisationnelle, mais dont le montage paraît novateur pour le territoire, présentant ainsi des opportunités pour les structures de l'ESS.

L'**articulation entre les mesures du PDRR et les politiques régionales** peut aussi constituer une piste d'intégration de l'ESS. Les dispositifs d'aide du PDRR doivent faire l'objet d'un cofinancement public, qui peut notamment être effectué par la Région, en vertu de ses compétences propres de collectivité territoriale. Cela implique une coordination et une cohérence stratégique entre ces différentes politiques. Lors de la rédaction des programmes européens dont la Région est autorité de gestion, un partenariat est mis en place avec les autres directions régionales pour faire en sorte que la stratégie du PDRR et celle de la Région puissent concorder.

Cette coordination peut présenter une opportunité pour l'ESS, dans la mesure où les politiques régionales intègrent l'ESS à leur Schéma Régional de Développement Economique d'Innovation et d'Internationalisation (SRDEII). En parallèle des actions de la direction régionale dédiée à l'ESS, celle-ci peut être prise en compte de manière transversale dans plusieurs politiques régionales (économie, culture, tourisme, etc.).

➤ Certains dispositifs de la Région peuvent être directement fléchés pour venir en cofinancement d'une mesure du PDRR, mais le PDRR peut également venir en complémentarité de certaines aides régionales qui favorisent l'ESS.



à noter

Les PDRR comme supports de projets innovants : l'exemple d'un Fablab en Alsace

Cette articulation des politiques de la Région au bénéfice de l'ESS peut être illustrée par l'exemple du financement d'un Fablab dans une commune alsacienne de montagne. Ce projet avait pour objectif de permettre l'utilisation de ce lieu à toutes les catégories de la population. Il s'est construit par la concertation avec les acteurs locaux, publics comme privés, témoignant d'une dynamique de coopération et d'une forme d'innovation organisationnelle. Ce projet a été soutenu en grande partie par la Région Grand Est, au titre de l'aménagement du territoire et des aides à la ruralité, finançant les dépenses d'équipement et d'animation. Cependant, c'est le PDR Alsace qui a financé les dépenses relevant de l'aménagement du lieu. Ici, le FEADER ne finance donc pas directement un investissement innovant, mais sa participation est décisive pour que le projet puisse être mis en œuvre par la suite.

➤ Le PDRR : un outil trop lointain ?

mobiliser des dispositifs intermédiaires pour cibler les acteurs de l'ESS

Les difficultés de certaines structures à mobiliser des financements du PDRR soulèvent la nécessité de dépasser l'échelle régionale pour répondre à des besoins territoriaux localisés et favoriser le développement de l'ESS sur les territoires ruraux. Ce défaut de proximité avec le territoire ne favorise pas les dynamiques ascendantes et ne répond pas forcément aux besoins spécifiques de l'ESS. Contrairement au programme LEADER, dont les groupes d'animation, les GAL, opèrent à une échelle territoriale pertinente pour interagir avec les porteurs, le PDRR semble avoir un impact limité sur les territoires en finançant moins de projets structurants.

Le PDRR finance des programmes intermédiaires qui sont eux, basés sur la coopération des acteurs et l'ancrage local : il s'agit du programme LEADER mais aussi du PEI (Programme Européen pour l'Innovation).

➤ Une stratégie visant à avoir plus d'impact sur les acteurs locaux de l'ESS, pourrait résider dans la multiplication de ces programmes intermédiaires, l'amélioration de l'accompagnement des agents de développement chargés de leur mise en place et l'augmentation des investissements dans les moyens humains dédiés à l'animation territoriale.

Le PDRR reste néanmoins fondamental dans la mise en place de ces programmes, notamment parce qu'il produit la stratégie globale sur laquelle sont construites les stratégies territoriales plus spécifiques.

➤ Il est donc décisif de s'assurer que la stratégie régionale du PDRR soit favorable à l'ESS, afin que ces enjeux puissent être intégrés plus facilement dans les programmes intermédiaires, notamment au sein des stratégies des GAL.

Remerciements

Nous souhaitons remercier toutes les personnes qui nous ont accompagnées dans la réalisation de notre projet collectif et dans l'élaboration de cette fiche technique. Merci particulièrement à Cécile Leclair et Bérengère Daviaud à l'Avise, Anne-Laure Federici au RTES, Sarah Russeil au MTES et à Irène Mboumou à l'École Urbaine de Sciences Po. Enfin, nous souhaitons remercier toutes celles et ceux qui nous ont accordé des entretiens et leur expertise sur les différents dispositifs étudiés. Merci à vous.

(en ordre alphabétique)

Nathalie ARNOLD, Directrice de la Délégation aux Fonds Européens en Région Grand Est

Louise BLUM, Chargée de mission Réseau Rural et Pacte pour la ruralité en Région Grand Est

Frédéric BUXERAUD, Pilotage coordination du FEADER en Région Centre-Val de Loire

Paul FRICKER, Chargé de mission fonds européens en Région Grand Est

Carole HAUTIN, Chargée de mission Fonds Social Européen en Région Grand Est

Marie HERTH, Chef de Pôle Pacte Ruralité, Réseau rural, Ingénierie territoriale à la Direction de la Cohésion des Territoires en Région Grand Est

Clémentine LAURENT, Chargée de mission Réseau Rural Grand Est - Pacte pour la Ruralité en Région Grand Est

François-Marie MICHIAUX, Animateur du Réseau Rural Normand

Lola MIREBEAU, Responsable d'unité LEADER (Ouest) Service Développement Rural et Montagne en Occitanie

Anne MONASSON, Coordonnatrice FEADER Grand Est et cheffe du service « Croissance, Emploi et Développement Rural Alsace » en Région Grand Est

Nathalie ROCCA, cheffe de pôle FSE-IEJ Alsace en Région Grand Est

Pour aller plus loin

Réseau Rural, "Les 20 fiches mesures du FEADER"



Réalisée dans le cadre d'une mission commandée par l'Avise à l'Ecole urbaine de Sciences Po, cette étude porte sur les leviers d'appui à l'ESS au sein des outils de développement rural. Après la réalisation d'un état de l'art sur les outils de contractualisation spécifiques au développement rural, une phase d'entretiens sur trois territoires cibles (Ardennes, Indre et Indre-et-Loire, Gard et Lozère) a permis de produire des outils sur le fonctionnement de quatre dispositifs de développement rural : programmes LEADER, Programmes de Développement Rural Régionaux, Projets Alimentaires Territoriaux, Contrats de Ruralité, ainsi qu'une synthèse portant sur leur articulation afin de mettre en lumière les opportunités qu'ils offrent à l'ESS.

Projet collectif dans le cadre du Master Stratégies Territoriales et Urbaines, Ecole Urbaine de Sciences Po

Sous la direction de : Cécile LECLAIR (Avise)

Enquête et rédaction : Oriane LOUVEAU, Pinelopi PAPPA, Zoé RAIMBAULT, Maud REYMOND

Coordination : Bérengère DAVIAUD (Avise)

Tutrice : Sarah RUSSEIL (MTES)

Mise en page : Pinelopi PAPPA

© Avise, juin 2020 - 18, avenue Parmentier - 75011 Paris / www.avise.org