



HAL
open science

Les voies de la mise en œuvre du programme LEADER en Pologne

Maria Halamska, Sylwia Michalska, Ruta Spiewak

► **To cite this version:**

Maria Halamska, Sylwia Michalska, Ruta Spiewak. Les voies de la mise en œuvre du programme LEADER en Pologne. Maria Halamska, Marie-Claude Maurel. Les acteurs locaux à l'épreuve du modèle européen LEADER : France, Hongrie, Pologne, Centre français de recherche en sciences sociales (CEFRES), pp.95-111, 2010. halshs-00498399

HAL Id: halshs-00498399

<https://shs.hal.science/halshs-00498399>

Submitted on 7 Jul 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Les acteurs locaux à l'épreuve
du modèle européen LEADER**

France – Hongrie – Pologne

**Les acteurs locaux à l'épreuve
du modèle européen LEADER**

France – Hongrie – Pologne

sous la direction de
Maria HALAMSKA
et
Marie-Claude MAUREL

Prague, CEFRES
Varsovie, IRWiR PAN

© CEFRES/IRWiR PAN, 2010

CEFRES

Centre français de recherche en sciences sociales

USR 3138 CNRS-MAEE, Vyšehradská 49, CZ-128 00 Prague 2

www.cefres.cz

IRWiR PAN

Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk

Ul. Nowy Świat 72, PL-00-330 Warszawa

www.irwirpan.waw.pl

Cette publication a été réalisée dans le cadre du projet
Aldetec – Action locale et développement territorial
en Europe centrale – financé par l’Agence nationale
de la recherche n° ANR-08-BLAN-0270-01.

ISBN 978-80-86311-22-7 (CEFRES)

ISBN 83-89900-34-3 (IRWiR PAN)

LES VOIES DE LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME LEADER EN POLOGNE

*Maria Halamska
Sylwia Michalska
Ruta Śpiewak*

LE PROGRAMME PILOTE LEADER+ ENTRE 2004 ET 2006

En mai 2004, la Pologne entrait dans l'Union européenne aux côtés des autres pays de l'Europe centrale. Ce moment correspond approximativement au milieu de la période de programmation de la Politique agricole commune (2000-2006). Pour cette raison, la Pologne n'a pas obtenu le plein accès à l'ensemble des quatre Initiatives communautaires alors en action, mais seulement aux programmes INTEREG III et EQUAL. La mise en fonctionnement de l'initiative LEADER+ et de URBAN devait être repoussée à la période de programmation suivante, c'est-à-dire 2007-2013. Toutefois, sous la pression des milieux ruraux (dont le Forum pour l'Activation des Territoires ruraux polonais, FAOW), le Programme pilote LEADER+ a commencé à fonctionner en tant que mesure 2.7 du Programme sectoriel opérationnel « Restructuration et modernisation du secteur alimentaire et Développement des territoires ruraux ». Son but était de permettre l'acquisition des compétences nécessaires à une mise en fonction effective du programme LEADER entre 2007 et 2013 ; cet objectif devait être atteint grâce à des actions de formation et à la création de partenariats.

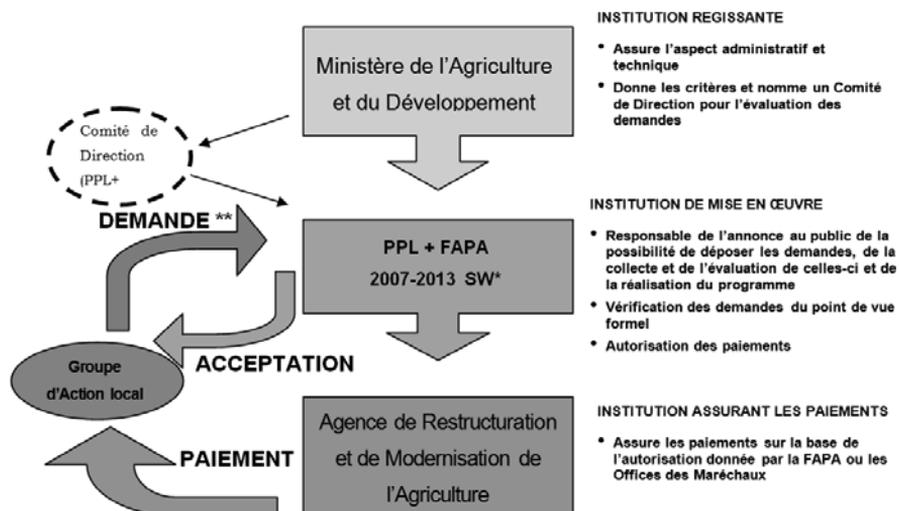
Le Programme pilote LEADER a été inséré dans le Programme sectoriel opérationnel « Restructuration et modernisation du secteur

alimentaire et Développement des territoires ruraux », mis en œuvre par le ministère de l'Agriculture et du Développement rural. Les objectifs des deux projets étaient en effet similaires au sein du Plan national de développement pour 2004-2006. Le programme sectoriel opérationnel poursuivait deux buts stratégiques : d'une part, l'amélioration de la compétitivité du secteur agro-alimentaire ; d'autre part, le développement équilibré des territoires ruraux. Il devait être mis en œuvre entre 2004 et 2006, tandis que sa réalisation devait s'achever fin 2008. Au total 1 784 150 000 € (dont 1 192 690 000 € versés par l'UE)¹ ont été dépensés. Dans ce cadre, on a réalisé douze mesures entrant dans les objectifs mentionnés ci-dessus. Le Programme pilote LEADER+ constituait la septième mesure du deuxième objectif prioritaire. Son financement était assez modeste : au départ 18 750 000 € puis 30 440 000 €, après une augmentation en février 2007 (respectivement 1,05 % et 1,70 % du budget du Programme sectoriel).

La mise en œuvre du Programme pilote LEADER+ a été centralisée. Le Ministre de l'Agriculture et du Développement rural était responsable de la conception du programme, la Fondation des programmes d'aide à l'agriculture (FAPA) de sa réalisation, pour laquelle elle a créé en 2005 un Groupe pour le développement de la campagne. Enfin l'Agence de la restructuration et de la modernisation de l'agriculture (ARiMR) assurait le financement. Le cadre légal de la réalisation du programme est donné par le schéma ci-dessous.

¹ Un autre instrument de la réalisation de ce but du Plan national du Développement fut le Plan du Développement des Territoires ruraux (PROW), financé par la deuxième tranche de la PAC. L'UE a octroyé à la Pologne 2 866 400 000 € à cet effet. Après l'apport de financements nationaux, la somme a atteint 3 592 400 000 €.

Fig. 1. Cadre légal de la réalisation du programme LEADER en Pologne



Source : J. Głuszczyński « Inicjatywa LEADER+ w Polsce » Conférence de presse, UKiE (Urząd Komitetu Integracji Europejskiej), 24.02.2005, actualisations de l'auteur.

* Organe d'autogestion régionale, bureau du maréchal de voïvodie

** Depuis LEADER 2007-2013, le GAL de surcroît évalue et choisit les projets locaux.

La mise en œuvre du Programme pilote LEADER+ s'est opérée en deux étapes nommées schémas : la proportion des moyens financiers entre les schémas I et II était de un à cinq. Ainsi, le but du Schéma I était la création des partenariats locaux qui devaient élaborer des stratégies d'action locales. Les demandes pouvaient être déposées par des communes rurales, des communes de type rural-urbain, des associations de communes, des fondations, des associations et d'autres organisations non-gouvernementales (pourvu qu'il s'agisse de personnes légales) : au total, 67 % des demandes ont été déposées par des communes et 33 % par d'autres types d'entités légales. La date limite du dépôt était fixée au 31 décembre 2004, 248 demandes ont été déposées, dont 23 ont été rejetées en raison d'erreurs de forme. À partir de mars 2005, les demandes ont été soumises à évaluation selon les critères suivants :

- le revenu fiscal de la commune par habitant ;

- le nombre d'habitants (supérieur à 10 000 et inférieur à 100 000) ;
- la part relative de la population rurale (supérieure ou égale à 50 %) ;
- la qualité du projet (évaluation faite par le Groupe de travail du Comité de Direction composé de quinze personnes).

Les projets ont été classés selon le nombre de points obtenus. En juin 2005, le Comité de Direction a recommandé au Ministre la réalisation de 174 projets ; les contrats ont été signés entre juin 2005 et février 2006. Entre temps, douze bénéficiaires du concours se sont désistés ; les moyens financiers ainsi dégagés ont été attribués à d'autres projets. Au total, 178 contrats ont été signés, dont 167 ont abouti à leur réalisation pour une somme totale de 19 500 000 PLN. Cette procédure compliquée n'a pas évité toute une série de manquements concernant aussi bien les procédures de dépôt, la méthode d'évaluation trop bureaucratique, et les retards intervenus lors de la signature des contrats. Selon une enquête effectuée après la réalisation du premier schéma, les bénéficiaires eux-mêmes se sont plaints de la complexité des procédures, des difficultés d'obtention d'un financement, des délais trop courts, du manque d'information et de conseils dont ils ont pu bénéficier.

Les partenariats ont été formés sur le territoire de 862 communes (sur un total de 2171 communes éligibles²) situées dans des *powiats* (districts) et parfois même dans des voïvodies (régions) différents. Leur périmètre est de taille diverse et varie selon la voïvodie. La couverture du territoire est inégale selon la voïvodie : le nombre moyen des communes regroupées dans un partenariat varie de 3 à plus de 7. Dans six voïvodies, plus de la moitié des communes éligibles participent au programme ; dans cinq voïvodies, cette proportion ne dépasse pas 30 %. Enfin, le degré de ruralité est variable, dans cinq voïvodies les partenariats couvrent les territoires habités par plus de 50 % de ruraux et dans sept voïvodies par moins de 30 %.

² Il s'agit des plus petites unités territoriales d'administration susceptibles de participer au programme.

En ce qui concerne le schéma II, les sujets habilités à déposer des demandes étaient les Groupes d'Action Locale (GAL, pas nécessairement formés dans le cadre du Schéma I) à condition d'être en mesure de présenter une stratégie intégrée de développement local et de remplir certains critères formels (comme celui d'exister sous forme de personnes légales – fondations, associations ou alliances d'associations –, ou que la moitié au moins des membres du bureau soit constituée de représentants des partenaires économiques et sociaux). La stratégie devait s'appliquer à un territoire cohérent du point de vue socio-économique, dont les limites coïncident avec celles de la division administrative. La stratégie devait avoir été acceptée par les pouvoirs locaux et être en accord avec les plans de développement spatial. Par rapport au schéma I, les critères d'évaluation étaient plus nombreux : outre le revenu fiscal par habitant, le nombre d'habitants et le pourcentage de la population rurale, l'on prenait désormais en compte la parité hommes/femmes au sein des organes des GAL, le nombre de points attribués à la stratégie et la capacité administrative des GAL (compétence de la direction, expérience dans la réalisation de projets). L'appel d'offre a été publié le 31 mars 2006 et la date limite était fixée au 19 juin. 187 demandes ont été déposées, dont 162 ont passé avec succès l'étape de la vérification. Ces dernières, après une nouvelle procédure d'évaluation, ont été admises à réaliser leur stratégie le 10 novembre 2006. À partir du 17 janvier 2007, les contrats ont été signés avec les 80 premiers bénéficiaires ; les contrats suivants ont été signés après augmentation du budget consacré à l'opération 2.7. Au total, 150 contrats ont été signés et 149 projets menés à bonne fin. Le schéma II a été réalisé sur le territoire de 865 communes (soit une superficie totale de 125 500 km² et une population d'environ 7 000 000 de personnes).

Tableau 1. Diversité régionale des partenariats en Pologne (après la fin du Schéma II)

Voïvodie	Nombre des GAL	% des communes formant un GAL	Nombre des partenaires par GAL	% de personnels administratifs dans la direction du GAL
Dolnośląskie (Basse Silésie)	11	48	7,6	42
Kujawsko-pomorskie (Couïavie-Poméranie)	14	47	7,2	33
Lubelskie (Lublin)	9	20	10,9	30
Lubuskie (Lubusz)	4	35	12	44
Łódzkie (Łódź)	10	27	8,4	45
Małopolskie (Petite Pologne)	18	40	10,2	37
Mazowieckie (Mazovie)	10	20	7	26
Opolskie (Haute Silésie d'Opole)	4	18	8,5	45
Podkarpackie (Carpathes)	16	43	7,6	37
Podlaskie (Podlachie)	8	49	7,1	42
Pomorskie (Poméranie)	9	49	8,8	15
Śląskie (Haute-Silésie)	9	47	7,2	43
Świętokrzyskie (Monts Sainte-Croix)	9	30	6,2	29
Warmińsko-Mazurskie (Varmie et Masurie)	8	38	9,9	37
Wielkopolskie (Grande Pologne)	17	39	11,9	47
Zachodniopomorskie (Poméranie occidentale)	6	37	7,3	41
Pologne - moyenne par région	10,1	35	8,6	37

Analyse de l'auteur basée sur Kmieć *et al.* „Budowanie potencjału społecznego” FAPA, Warszawa 2008.

Parmi les partenariats réalisant ce schéma II, 62 % étaient des associations, 31 % des fondations, et 7 % des alliances d'associations. Les fondations, une forme en général rare à la campagne, étaient majoritaires dans les voïvodies de Basse-Silésie, de Lubusz (à l'ouest du pays) et de la Poméranie, au nord. Les alliances d'associations étaient les plus nombreuses en Warmie-Masurie, Haute-Silésie et Mazovie. En moyenne, 10 partenariats ont été créés par voïvodie, chacun comptant environ neuf sujets et englobant 35 % des communes de la voïvodie. La diversité régionale des GAL est très grande, comme le montre le Tableau 1.

Selon les règles européennes, les GAL ont formé des réseaux et ce de deux manières. D'une part, une structure formelle a été constituée, le Réseau national LEADER+, par un consortium composé de la FAPA, du Forum d'activation des territoires ruraux (FAOW), du

Conseil national des Chambres rurales et du Centre de Formation agricole à Brwinów. Le réseau national informel était lui constitué par le FAOW qui regroupait une partie significative des GAL. D'autre part, des structures formées « par en bas », aussi bien formelles qu'informelles, sont apparues. Il s'agit du Réseau des Partenariats de la Pologne du sud-ouest (19 GAL), du Réseau de coopération LEADER+ de Couïavie-Poméranie (17 GAL), du Silesian LEADER Network (11), du Réseau des GAL de la Petite Pologne (19). À partir de 2008, le réseau national LEADER+ a été remplacé par une structure beaucoup plus large, à savoir le Réseau national des territoires ruraux, dans lequel les GAL ne forment qu'un groupe de membres parmi d'autres.

LEADER ENTRE 2007 ET 2013

De même que pour la période précédente, LEADER fait partie du Programme pour le développement des territoires ruraux (PROW), lui-même un instrument de la réalisation du Plan national du développement des territoires ruraux pour 2007-2013. Les principaux objectifs du PROW sont le renforcement économique des exploitations agricoles, l'amélioration de la compétitivité du secteur agro-alimentaire et les actions de diversification de l'activité économique en milieu rural. Le PROW correspond aux quatre axes prioritaires de la politique européenne de développement rural :

1. Amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et forestier (7 187 000 000 €) ;
2. Amélioration de l'environnement et des territoires ruraux (95 546 000 000 €) ;
3. Amélioration de la qualité de vie en milieu rural et encouragement de la diversification de l'économie rurale (3 430 000 000 €) ;
4. LEADER (787 000 000 €, soit 4,7 % du budget du PROW).

L'axe LEADER est considéré comme un axe transversal, permettant la mise en œuvre des objectifs des trois autres axes, en particulier du

troisième. La réalisation des stratégies de développement local (SDL) entrent dans ce cadre-là. L'axe LEADER possède toutefois ses objectifs propres : il s'agit des opérations servant au fonctionnement correct des GAL, à l'acquisition des capacités de coopération, à l'activation des habitants de la campagne. Ces deux plans, l'un consistant à la réalisation de la stratégie de développement local, l'autre à la coopération et au fonctionnement des GAL, conditionnent la répartition interne des moyens financiers, dont 80 % sont destinés à la mise en fonction des projets réalisant les objectifs de l'axe 3, et 20 % à l'organisation. Dans le cadre de l'axe 4 (LEADER), il existe, en effet, trois actions :

- la mise en œuvre des stratégies de développement local (les projets répondant aux critères de l'axe 3 sont ceux qui concernent la qualité de vie en territoire rural, la diversification de l'économie rurale, en particulier le développement de l'activité non-agricole, la formation de micro-entreprises, le renouveau et le développement de la campagne et de ce qu'on appelle les petits projets³ – 13 pistes sont indiquées à titre d'exemple). Le cadre ainsi donné est assez large pour permettre d'entamer une activité.
- la mise en œuvre des projets de coopération interrégionale et internationale ;
- le fonctionnement du Groupe d'Action Local, formation et activation.

Le montant global destiné au programme LEADER provient pour 80 % des moyens financiers de l'UE, et pour 20 % des fonds publics des pays membres. Ce montant est réparti en 16 enveloppes régionales, dont le montant dépend du nombre d'habitants des territoires des GAL. Environ 70 % des moyens devraient être distribués lors du premier concours, tandis que le reste constituerait une réserve, disponible lors du deuxième concours. Tous les paiements sont faits par l'agence ARiMR, après validation par l'institution de mise en œuvre – l'autorité locale de la voïvodie. Des acomptes sont possibles.

³ « Les petits projets » sont ceux qui ne peuvent pas être financés dans le cadre de l'axe 3, mais qui aident à la réalisation des objectifs de celui-ci.

Par rapport au Programme pilote LEADER+, dans la nouvelle édition du programme, certains changements de principes formels ont eu lieu. Le Programme LEADER a été déconcentré. Même si le ministère de l'Agriculture reste l'institution suprême, ses compétences ont été transférées aux autorités régionales des seize voïvodies, à savoir les Offices des Maréchaux. Ceux-ci ont pris en charge toutes les opérations du Programme pilote LEADER+ effectuées par la FAPA. L'ARiMR reste l'institution assurant les paiements. Selon le principe de déconcentration, le Ministre de l'Agriculture et du Développement des Territoires ruraux a défini les conditions à remplir par les GAL, les procédures de leur sélection, et celles de l'évaluation des stratégies de développement local, enfin les règles de distribution des moyens financiers.

Les GAL ont été uniformisés du point de vue formel et légal. Aussi bien les GAL déjà en fonctionnement que ceux nouvellement créés, tous doivent se conformer aux règles concernant la qualité des membres, la surveillance, l'activité économique et les organes internes, telles qu'énoncées dans l'Article 15 de la Loi du 7 mars 2007 sur le Développement des territoires ruraux financé par le FEADR. Les personnes aussi bien physiques que légales peuvent être membres (ceci pour permettre que les représentants des collectivités locales le soient). La surveillance des GAL est assurée par le maréchal de la voïvodie (et non plus par le *starosta*, c'est-à-dire le président du *powiat*). Un GAL peut exercer une activité économique non pas pour ses besoins statutaires, mais pour servir à la réalisation de la stratégie de développement local. De plus, parmi ses organes internes, un GAL doit comporter un comité de sélection destiné à évaluer et à sélectionner les projets à réaliser et cet organe doit être indépendant de la direction. Les formes juridiques des GAL déjà établies (associations, fondations et alliances d'associations) peuvent être conservées à condition d'inscrire dans les statuts les nouvelles règles, de les mettre en pratique et de procéder à l'inscription au Registre national.

Tableau 2. Formation des GAL et préparation des stratégies de développement local entre 2007 et 2013

Voïvodies	Aide des Offices des Maréchaux	Forme de l'aide*	Résultat : nombre de nouveaux GAL	Aide financière aux stratégies de développement local	Aide des entreprises aux stratégies de développement local
Dolnośląskie (Basse Silésie)	oui	Cj	5	dm**	oui
Kujawsko-pomorskie (Couïavie-Poméranie)	oui	Af, F, C	6	381 000 PLN	oui
Lubelskie (Lublin)	oui	C	18	non	oui
Lubuskie (Lubusz)	non	dm	dm	dm	dm
Łódzkie (Łódź)	oui	C, F	13	non	oui
Małopolskie (Petite Pologne)	oui	I, F	dm	390 000 PLN	oui
Mazowieckie (Mazovie)	oui	F, Af	26	oui	oui
Opolskie (Haute Silésie d'Opole)	oui	Af	12	non	oui
Podkarpackie (Carpathes)	oui	I, F	31	non	oui
Podlaskie (Podlachie)	oui	Cj	peu	non	oui
Pomorskie (Poméranie)	oui	I, F, Af	4	745 000 PLN	oui
Śląskie (Haute-Silésie)	non	non	non	non	oui
Świętokrzyskie (Monts Sainte-Croix)	oui	C, I	10	non	oui
Warmińsko-Mazurskie (Varmie et Masurie)	oui	C, I, F	6	non	oui
Wielkopolskie (Grande Pologne)	oui	I, F	dm	dm	dm
Zachodniopomorskie (Poméranie occidentale)	oui	I, F	9	non	oui

Sources : Offices des Maréchaux, recherches des auteurs.

* Af – aide financière, C – consultations, Cj – consultations juridiques, I – diffusion d'information, F – formation, ** dm – données manquantes

Les nouvelles institutions de mise en œuvre, à savoir les Offices des Maréchaux, s'engagent dans la formation des nouveaux GAL et dans l'adaptation de leurs statuts à la nouvelle législation au moyen de nombreuses consultations, d'actions de formation ou encore de conférences. De nombreux nouveaux GAL ont ainsi été formés puisque dans chaque voïvodie leur nombre s'est élevé depuis le 2^e schéma du Programme pilote LEADER+. Certains Offices des Maréchaux procurent aussi une aide financière : la voïvodie de Poméranie, par exemple, a dépensé à cet effet 220 000 PLN en 2007 et 525 000 PLN en 2008. Dans celle de Petite Pologne l'élaboration des stratégies de développement local a bénéficié d'une aide de

10 000 PLN par commune. Presque partout, les GAL ont élaboré les stratégies avec l'aide de bureaux de consultants professionnels.

Comme pour le 2^e Schéma, les règles concernant le partenariat tripartite sont en vigueur. Un GAL peut étendre son action sur un territoire cohérent constitué de communes rurales, mixtes et urbaines, pourvu que la population de ces dernières ne dépasse pas 20 000 habitants. La population de ce territoire doit être comprise entre 10 000 et 100 000 habitants.

Le Ministère a aussi émis des instructions pour l'élaboration d'une stratégie de développement local. Elles figurent dans l'Annexe 1 du Décret du Ministre de l'Agriculture et du Développement rural du 23 mai 2008 et sont explicitées dans une brochure détaillée (en 19 chapitres) : *Élaboration d'une stratégie de développement local dans le cadre de l'axe 4 LEADER* (Futymski, Kamiński 2008). Une Stratégie de développement local (SDL) doit contenir : (1) les caractéristiques du GAL, (2) la description de son territoire, montrant en particulier sa cohérence spatiale, socio-économique et sa spécificité, (3) une analyse des forces et faiblesses du territoire (SWOT), (4) les objectifs généraux et particuliers du GAL, (5) la mission du GAL, (6) les arguments prouvant la mise en cohérence des objectifs de la stratégie avec le territoire, (7) une argumentation pour une approche intégrée des actions projetées, (8) les arguments démontrant le caractère innovant de l'approche, (9) la description de la procédure d'évaluation des opérations de SDL, (10) le budget annuel de réalisation de la SDL, (11) la description du processus de préparation de la SDL, (12) la description du processus de l'application de la SDL, (13) les principes et la procédure de l'auto-évaluation, (14) la description des liens de la SDL avec d'autres plans concernant le territoire en question, (15) les autres actions du GAL, (16) les conséquences prévisionnelles de la réalisation de la stratégie sur le développement de la région et des territoires ruraux. Outre les instructions concernant chaque point de la SDL, le manuel indique que la consultation d'experts lors de l'élaboration de la stratégie n'enfreint pas les règles du programme LEADER+. Tous les GAL ont en effet eu recours à l'aide d'experts, comme l'indique le Tableau 2.

Le Décret du Ministre définit aussi les « Critères de l'évaluation d'un Groupe d'action locale et d'une Stratégie de développement local ». Il s'agit pour chacun d'une évaluation effectuée selon des critères

précis. Un GAL peut obtenir au maximum 100 points ; de 2 à 30 points sont impartis à chacune des neuf parties de cette évaluation. Les critères du choix de l'opération par le GAL et ceux de la représentativité de ses membres sont les plus importants (30 et 22 points, respectivement). L'évaluation de la SDL se fait selon treize critères et le nombre maximal de points susceptibles d'être obtenus est de 104. Parmi les critères les plus importants, on juge le caractère adéquat, mesurable et concret des objectifs (15 points) et l'accord du budget avec le calendrier prévisionnel (12). Une SDL d'un GAL ne peut être sélectionnée que si le GAL en question obtient au moins 60 % du nombre maximal de points et sa SDL au moins 50 %. Il est évident que le GAL comme sa SDL, s'ils sont évalués, ont déjà rempli les critères formels sus-mentionnés. Dans l'évaluation générale, les points obtenus comptent pour 80 %. Les critères régionaux déterminés par les stratégies et les priorités de la voïvodie comptent pour 20 %. Cette disposition constitue en soi une mesure de décentralisation régionale qui s'applique au programme LEADER en Pologne. Dans toutes les voïvodies, l'évaluation a été faite par les employés des Offices des Maréchaux en charge de la mise en œuvre du PROW et ayant suivi à cet effet une formation spéciale. L'évaluation et la sélection des GAL a duré en moyenne quatre mois et s'est terminée, selon les voïvodies, entre les mois de mars et juin. Les résultats des concours ont été communiqués aux intéressés entre avril et juin.

La sélection des GAL se fait par voie de concours annoncé par l'Office du Maréchal de la voïvodie en question, après avoir organisé une conférence publique au sujet de l'approche LEADER et s'être mis d'accord avec le Ministère sur la date de lancement. Le PROW prévoyait que le concours devait avoir lieu durant le troisième trimestre 2008. L'annonce doit se faire au moins 30 jours avant la date limite du dépôt des demandes. Le dépôt des demandes intervient entre 18 et 60 jours après l'annonce. Les GAL déposent les demandes dans les offices de la voïvodie, les bénéficiaires directs des projets dans les GAL. Dans ce cas, c'est l'autogestion de la voïvodie qui annonce la possibilité du dépôt de demandes sur proposition des GAL. Les GAL préparent aussi des critères locaux décidant de l'octroi de l'aide. Les demandes des bénéficiaires directs sont examinées par le Conseil du GAL et, le cas échéant, sont recommandées aux autorités de la voïvodie qui les analysent et, si elles sont acceptées, les fait suivre à l'agence assurant les paiements.

Tableau 3. Concours des GAL – planning par voïvodies

Voïvodie	Appel à projets	Date limite du dépôt des demandes	Sélection des demandes	Annonce des résultats	Signature des contrats avec les GAL / nombre de contrats
Dolnośląskie (Basse Silésie)	10.2008	15.01.09	15.01-15.04	09.06.09	VI/19
Kujawsko-pomorskie (Couïavie-Poméranie)	12.2008	29.01.09	01.02-30.06	30.06.09	VII/20
Lubelskie (Lublin)	12.2008	31.01.09	01.02-30.04	15.05.09	V/26
Lubuskie (Lubusz)	11.2008	31.12.09	dm*	dm	V/10
Łódzkie (Łódź)	09.2008	15.01.09	16.01-02.06	02.06.09	VI/20
Małopolskie (Petite Pologne)	11.2008	15.01.09	15.01-15.03	30.06.09	VII/39
Mazowieckie (Mazovie)	10.2008	15.01.09	15.01-19.05	19.05.09	VI/35
Opolskie (Haute Silésie d'Opole)	11.2008	22.12.08	22.12-25.05	25.05.09	V/12
Podkarpackie (Carpathes)	11.2008	13.01.09	13.01-01.05	05.2009	V/31
Podlaskie (Podlachie)	10.2008	29.01.09	30.01-15.05	20.05.09	V,VI/16
Pomorskie (Poméranie)	11.2008	30.12.08	31.12-28.04	28.04.09	V/16
Śląskie (Haute-Silésie)	11.2008	15.01.09	01.02-30.04	06.05.09	V/15
Świętokrzyskie (Monts Sainte-Croix)	11.2008	15.01.09	16.01-14.04	15.04.09	IV/19
Warmińsko-Mazurskie (Varmie et Masurie)	12.2008	30.01.09	01.02-27.05	27.05.09	VI/14
Wielkopolskie (Grande Pologne)	12.2008	12.02.09	15.02-15.06	01.06.09	VI/31
Zachodniopomorskie (Poméranie occidentale)	09.2008	29.01.09	30.01-25.06	02.07.09	VII/15

Sources : Office des Maréchaux, recherches des auteurs.

* dm – données manquantes

Les Offices des Maréchaux ont annoncé et organisé les concours avec trois mois de retard, tandis que l'évaluation et la sélection des demandes ont duré environ quatre mois. Les GAL ont été informés des résultats des concours – le plus souvent immédiatement. La majorité des contrats ont été signés en mai-juin (au plus tôt en avril, dans la voïvodie des Monts de Sainte-Croix, au plus tard en juillet, dans celle de Petite Pologne et Pomeranie Occidentale). Au total, dans 16 voïvodies ont été signés 338 contrats, ce qui donne une moyenne de 21 contrats par voïvodie. On peut admettre que les Offices des Maréchaux ont voulu distribuer la plus grande partie des fonds lors

du premier concours. Seuls deux offices envisagent d'organiser un deuxième concours, cinq l'excluent, les autres l'envisagent sous plusieurs conditions.

Tableau 4. Financement du programme entre 2007 et 2013 (en millions de PLN)

Voïvodie	Montant du contrat (moyenne)	Montant du contrat (minimum)	Montant du contrat (maximum)	Montant total des projets acceptés dans la voïvodie
Dolnośląskie (Basse Silésie)	dm*	dm	dm	non précisé**
Kujawsko-pomorskie (Couïavie-Poméranie)	7,5	3,9	13,3	149
Lubelskie (Lublin)	7,3	2	20	190
Lubuskie (Lubusz)	dm	0,06	3,7	65
Łódzkie (Łódź)	5	1,7	12,2	101
Małopolskie (Petite Pologne)	dm	1,7	13,5	262
Mazowieckie (Mazovie)	7,4	1,8	20,8	258
Opolskie (Haute Silésie d'Opole)	dm	3,8	16,5	100
Podkarpackie (Carpathes)	6-7	1,7	12,8	210
Podlaskie (Podlachie)	dm	1,8	13,2	97
Pomorskie (Poméranie)	8,5	3,5	27,7	135
Śląskie (Haute-Silésie)	8,8	2	14,8	132
Świętokrzyskie (Monts Sainte-Croix)	6,9	1,6	13,4	130
Warmińsko-Mazurskie (Varmie et Masurie)	dm	1,5	15	111
Wielkopolskie (Grande Pologne)	5	1,5	18,2	250
Zachodniopomorskie (Poméranie occidentale)	dm	dm	dm	113

Sources : Offices des Maréchaux, recherches des auteurs

* données manquantes.

** en réponse à la question sur le montant des contrats à l'échelle de la voïvodie, les voïvodies se sont contentées de citer les principes généraux de la distribution des fonds, à savoir que la somme dépend du nombre d'habitants du territoire d'un GAL multiplié en moyenne par 148 PLN.

Les montants destinés à la réalisation du programme dans les différentes voïvodies ne sont pas fixes. Leur calcul dépend du nombre d'habitants sur les territoires concernés par l'action des GAL, qui est multiplié par 148 PLN. Le financement total par voïvodie dépend donc du territoire concerné par les SDL en cours de réalisation. Ainsi, les résultats sont très variés. Les montants reçus par les projets individuels oscillent le plus souvent autour de la moyenne. En revanche, les valeurs maximales s'en éloignent très

sensiblement. En l'absence d'une analyse plus poussée des projets et d'une caractérisation plus pointue des GAL qui les réalisent, il est impossible d'être plus précis.

La procédure de la mise en œuvre de l'approche LEADER dans la période de programmation 2007-2013 s'avère finalement assez centralisée. Le ministère de l'Agriculture est l'institution principale qui délègue ses droits aux autorités des voïvodies qui réalisent ses directives. Ces dernières ont une influence décisive sur la forme des GAL, sur les SDL et sur les critères de leur évaluation. L'institution de paiement, l'ARiMR, est aussi une institution centrale. Les éléments de décentralisation susceptibles d'apporter une modification des projets au niveau des régions sont les 20 % de points introduits et attribués par ces dernières. Il reste à voir dans quelle mesure il s'agit d'une approche ascendante (*bottom-up*). La réponse est complexe et dépend des conditions pratiques de mise en œuvre de cette approche. Les GAL ont pu saisir ces opportunités de façons différentes. Parmi les conditions d'ordre général rendant cette approche ascendante possible, on peut citer :

- la liberté laissée quant à la forme et à la structure territoriale du GAL sur lesquelles ne s'exerce aucune contrainte extérieure ;
- la liberté laissée lors de l'élaboration des SDL (qui doivent cependant entrer dans le cadre conceptuel du PROW) ; or les SDL sont les documents de base donnant la justification des opérations entreprises ;
- le fait qu'une fois la SDL approuvée au niveau de la voïvodie, le choix des projets à réaliser revient au Conseil du GAL, donc à un organe local.

LES EFFETS DU TRANSFERT DE MODÈLE

Il est difficile d'en juger dès maintenant car le Programme pilote LEADER+ précédemment réalisé a fonctionné selon des principes spéciaux et n'a pas mené à la réalisation de projets « concrets », c'est-à-dire matériels, comme par exemple la restauration de bâtiments, la création d'entreprises locales. Le Programme LEADER, dès son apparition en Pologne, a été inscrit dans le système de la planification rurale : entre 2004 et 2006 dans le Plan national du Développement des territoires ruraux, entre 2007 et 2013 dans le Cadre national stratégique de référence. Dans ce dernier, l'objectif transversal n° 6 concerne en effet le développement des campagnes qui se donne pour objectif d'améliorer l'égalité d'accès au développement et d'œuvrer aux changements structureaux des territoires ruraux. Cet objectif est concrétisé par le Plan national stratégique du Développement des territoires ruraux pour 2007-2013. Le Programme de développement des territoires ruraux (PROW) est un instrument de sa réalisation, de même que certaines autres actions du domaine de la politique régionale faisant partie du Plan national du Développement des territoires ruraux, financées par les fonds structurels. Certaines mesures du PROW, sont régies par les autorités des voïvodies, nommément par les Offices des Maréchaux, comme l'est aussi la politique régionale des programmes opérationnels régionaux. On peut donc dire que LEADER est lié aussi au système de planification régionale, prévue par la loi, au niveau des voïvodies.

Il convient de tenir compte aussi du rôle des communes qui sont des unités fondamentales de l'administration du territoire et un élément important du système de gestion des territoires ruraux. C'est à elles qu'échoit la responsabilité du maintien du régime d'aménagement territorial et écologique, la détermination des stratégies spatiales et les préoccupations en matière d'environnement. Les communes peuvent profiter des moyens de l'UE pour réaliser plus de projets, mais en même temps elles doivent respecter scrupuleusement les conditions de l'utilisation des instruments de l'aide accordée par l'Union européenne.

Les limites des GAL doivent coïncider avec celles des communes (unités de base de la division territoriale) collaborant dans le cadre

du partenariat. Toutefois, les limites des *powiats* peuvent être transgressées et le sont de fait assez souvent. Il existe même des GAL regroupant des communes appartenant à des voïvodies différentes. On ne peut prévoir si les limites des GAL actuels seront durables, le Programme pilote n'était qu'une première expérience. Toutefois, les recherches dans la voïvodie de Łódź ont montré que sur neuf GAL ayant participé au 2^e schéma, six ont changé de périmètre pour participer au programme LEADER 2007-2013.

Le programme LEADER 2007-2013, malgré un degré certain de centralisation, contient des éléments qui permettent la consolidation et le renforcement de l'échelon local. Cela est garanti par le mode non administratif de formation des GAL, une relative liberté dans l'élaboration des SDL et le fait que, dans le cadre de la stratégie approuvée, le choix des projets à réaliser revient au GAL.

Références bibliographiques

FUTYMSKI, A., KAMIŃSKI, R. (2008) *Budowanie lokalnej strategii rozwoju w ramach osi 4. LEADER*. Varsovie: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

HALAMSKA, M. (2008) "Social Capital in Rural Areas. A Reconstruction Attempt." *Przegląd Socjologiczny* LVII, n° 4 : 69-93.

HALAMSKA, M. (2008) *Wiejskie organizacje pozarządowe* [Les ONGs rurales en Pologne]. Varsovie : Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa polskiej Akademii Nauk.

HALAMSKA, M. (dir.) (2008) *L'agriculture française et l'agriculture polonaise dans l'Europe de 2007 : expériences partagées et intérêts communs*. Varsovie-Paris : Centre de l'Académie polonaise des sciences à Paris.

ŚPIEWAK, R. (2007) "Przyszłość polskiej wsi w oczach wiejskich liderów" Le futur de la campagne polonaise dans l'opinion des leaders ruraux]. *Wieś i Rolnictwo* 2 : 128-149.
