

# LEADER, outil du développement local pour les campagnes littorales ?

Catherine LAIDIN\* et Marielle BERRIET-SOLLIEC\*\*

\* Ingénieure enseignement/recherche AGROCAMPUS OUEST / UMR ESO et Doctorante en sciences politiques au CRAPE/IEP Rennes et CESAER/Agrosup Dijon

65, rue de Saint-Brieuc CS 84215 • 35042 Rennes cedex

[catherine.laidin@agrocampus-ouest.fr](mailto:catherine.laidin@agrocampus-ouest.fr)

\*\* Professeure d'économie, CESAER/Agrosup Dijon

26, bd Docteur Petitjean, BP 87999, 21079 Dijon Cedex France

[berriet@dijon.inra.fr](mailto:berriet@dijon.inra.fr)

## Résumé

Du fait de leur forte attractivité, les territoires littoraux sont soumis à de fortes pressions et concurrences d'usages avec un risque de mono-activité touristique et résidentielle. Ces problématiques peuvent être prises en charge par les instruments d'action publique basés sur les approches territoriales, tel le programme LEADER de développement rural de l'Union européenne. Cette communication propose d'étudier la place occupée par les programmes LEADER pour promouvoir le développement local des zones littorales. Nous mobilisons une grille de lecture socio-politique sur l'analyse des pratiques de développement « par le bas ». Deux territoires engagés dans LEADER depuis plusieurs programmations sont comparés, l'Ouest Cornouaille, un territoire périphérique avec une population modeste, et le Pays de Vannes, un territoire privilégié et attractif. Nos résultats montrent une non spécificité de l'action publique sur les territoires littoraux malgré une acuité et un effet cumulatif des problématiques auxquels ces territoires sont confrontés. Enfin, nous nous interrogeons si LEADER participe au développement des territoires ruraux.

Depuis plusieurs décennies, les espaces littoraux accueillent une population de plus en plus nombreuse<sup>1</sup> et connaissent une forte densification des activités humaines. Cette « littoralisation » génère de multiples concurrences entre usages résidentiels et activités économiques, entre activités économiques elles-mêmes (agriculture, pêche et aquaculture, tourisme, économie résidentielle...), entre artificialisation des espaces et préservation de l'environnement, entre densification/gentrification et mixité/cohésion sociales<sup>2</sup>... Dès lors, les risques de mono-activité économique touristique et résidentielle sont réels, accompagnés d'une spécialisation économique et sociale des zones littorales.

En parallèle, dans un contexte d'europanisation, de décentralisation et de globalisation économique, divers instruments de l'action publique ont été mis en place pour répondre aux problématiques des territoires et proposer des réponses adaptées. Les programmes européens, parmi lesquels le programme LEADER<sup>3</sup> ou l'axe 4 du FEP<sup>4</sup>, les Pays Voynet ou les Parcs naturels régionaux, ont suscité depuis une vingtaine d'années, l'émergence de « territoires de projets »<sup>5</sup>. Ceux-ci visent un développement local à travers la valorisation des ressources locales, humaines, culturelles, patrimoniales, naturelles. Les approches ascendantes et multisectorielles, le partenariat public/privé, la définition de stratégies de développement pluriannuelles, la mise en réseau sont des principes clés communs de ces instruments d'action publique.

Ces nouveaux instruments d'action publique apportent-ils une réponse aux problématiques des territoires littoraux ? Si oui, comment s'insèrent-ils dans l'action publique locale, au niveau des acteurs et des institutions en interactions ? Quels changements introduisent-ils sur ces territoires ?

Notre recherche, initiée dans le cadre d'un MASTER en sciences politiques<sup>6</sup> et poursuivie aujourd'hui par un doctorat, s'est focalisée sur les campagnes littorales engagées dans les programmes LEADER, pour répondre à la question suivante, *quelle place occupent les programmes LEADER pour promouvoir un développement local des zones littorales ?*

---

<sup>1</sup> DATAR, Quelle France rurale pour 2020? Contribution à une nouvelle politique de développement rural durable, DATAR, 2003, p. 12.

<sup>2</sup> Cf les différents rapports suivants :

- EUZENES P. et LE FOLI F., *Pour une gestion concertée du littoral en Bretagne*, Rennes, Conseil économique et social Section Mer et littoral Région Bretagne, juin 2004.
- VIGO J., *La mer et le littoral en Bretagne, pour une ambition régionale*, Rennes, Conseil économique et social Section Mer et littoral Région Bretagne, octobre 2001.

<sup>3</sup> LEADER : Liaison entre les actions du développement des économies rurales. Aujourd'hui, LEADER est intégré dans le deuxième pilier de la PAC et constitue l'axe IV du FEADER.

<sup>4</sup> FEP : Fonds européen pour la pêche, un des principaux instruments des dépenses effectuées au titre de la Politique commune de la pêche de l'Union européenne.

<sup>5</sup> Si la notion de territoire de projet a donné lieu à de nombreux écrits, notamment par les analystes du développement rural (Colletis et al., Pecqueur, Angeon et Bertrand, Berriet-Sollic et Trouvé), il n'existe à ce jour de définition stabilisée dans la sphère scientifique. Employé par les professionnels du développement local et les collectivités territoriales. « Un territoire de projet se définit comme « l'espace économique, social et physique sur lequel un projet de territoire s'élabore. Organisé, il est en capacité de contractualiser sur un projet global avec les autorités chargées de l'aménagement et du développement territorial ». Source : <http://cpl.asso.fr/page/quest-ce-quun-territoire-de-projet> consulté le 26/07/2013

<sup>6</sup> LAIDIN C., *Gouverner les territoires littoraux. Etude comparée de l'Ouest Cornouaille et du Pays de Vannes dans les programmes LEADER*, Rennes, Institut d'études politiques, 2013.

## 1. Une grille de lecture socio-politique reposant sur l'analyse des pratiques de développement « par le bas »

Notre recherche s'inscrit dans le champ de la sociologie politique de l'action publique pour appréhender « *la construction collective de l'action publique* »<sup>7</sup> se référant au développement local dans les campagnes. Pour comprendre la mise en œuvre du programme européen LEADER dans les campagnes littorales, nous avons étudié « *l'Europe au quotidien* »<sup>8</sup>, c'est-à-dire l'action publique « *par le bas* »<sup>9</sup>, et analysé les espaces d'action publique et sociale, la manière dont les acteurs institutionnels et sociaux s'approprient les « *instruments d'action publique* »<sup>10</sup> pour construire leur propre stratégie de développement, les mécanismes du changement et les effets sur ces territoires. Sur chaque territoire, notre attention s'est portée sur les « *acteurs en situation, à leurs échanges et aux mécanismes de coordination* »<sup>11</sup> et sur les organisations, tant du point de vue de leur inertie que des changements qu'elles suscitent.

Pour rendre compte des changements en cours de l'action publique locale sur les territoires mobilisant LEADER, nous nous sommes largement inspirés d'Hassenteufel<sup>12</sup>. Celui-ci propose d'analyser le changement à partir de quatre dimensions interdépendantes et non hiérarchisées.

La première dimension se concentre sur le changement généré par les instruments et leur mise en œuvre, changement lié à un « *nouveau mode d'utilisation d'un instrument déjà existant* » ou lié à la « *création d'un nouvel instrument* ». Quelle est la mise en œuvre du programme LEADER sur les territoires d'étude ? L'intégration de LEADER à la politique agricole commune a-t-elle modifié sa mise en œuvre ? Quels instruments participent à la mise en œuvre du développement local sur ces territoires ?

La seconde dimension analyse les acteurs du point de vue de leur présence et de leur rôle pour conduire le changement (émergence ou départ d'un nouvel acteur, affaiblissement ou renforcement d'un autre) mais aussi du point de vue de leur rôle politique (*polity*<sup>13</sup>) vis-à-vis du changement opéré. Quels acteurs sont apparus sur la scène de l'action publique des territoires littoraux, avec quels rôles et quelle répartition du pouvoir ?

La troisième dimension se focalise sur les changements « *de règles du jeu institutionnelles* » qui « *[régissent] les interactions entre acteurs* » et « *le recours aux*

---

<sup>7</sup> COMMAILLE J., « Sociologie de l'action publique », in *Boussaguet Laurie et al., Dictionnaire des politiques publiques*, 2010, p. 600.

<sup>8</sup> PASQUIER R., WEISBEIN J., « L'Europe Au Quotidien », in Pasquier R., Weisbein J. *Nouveau manuel de science politique*, Manuels - Grands Repères, La découverte, Paris, 2009, p. 651-664.

<sup>9</sup> SMITH A., *L'Europe politique au miroir du local, Les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni*, Paris, L'Harmattan, 1995.

<sup>10</sup> LASCOUMES P. et P. LE GALES, « Instrument », *Boussaguet et al, Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po., coll. « Références », 2010, p. 327.

<sup>11</sup> COMMAILLE J., « Sociologie de l'action publique », op. cit., p. 601.

<sup>12</sup> HASSENTEUFEL P., *Sociologie politique : l'action publique*, 2e édition., Armand Colin, 2011.

<sup>13</sup> Le mot politique en français est polysémique. Bien souvent les auteurs mobilisent alors les termes anglais pour distinguer, la « *politics* » la vie partisane, le parti, les élections, la « *polity* » (le système politique, les fondements théoriques de l'Etat, la « *policy* », les politiques publiques ». LASCOUMES P. et P. LE GALES, *Sociologie de l'action publique*, 2ème édition., Paris, Armand Colin, 2012, p. 19.

*instruments de politiques publiques* ». Par qui, dans quel contexte et à quelles conditions LEADER est-il mobilisé ? Quels acteurs portent ces projets ? Par qui, pour qui, comment et sous quelle forme se mettent en place ces programmes ?

Enfin la dernière dimension aborde le changement d' « *orientation générale de la politique publique et des conceptions qui la sous-tendent* »<sup>14</sup>. Quels objectifs et quelles visions du monde sous-tendent ces programmes ?

## 2. *Présentation des terrains d'enquêtes et méthodologie retenue*

Afin de saisir l'action publique des territoires ruraux, nous avons choisi une méthode comparative pour porter un regard décentré sur l'objet étudié et « *mettre en regard explicite, dans la quête tant des ressemblances que des différences* »<sup>15</sup>.

Notre observation empirique s'est effectuée sur les territoires de l'Ouest Cornouaille et du Pays de Vannes, deux territoires très différents engagés dans LEADER.

### *Ouest Cornouaille, un territoire périphérique avec une population modeste*

L'ouest Cornouaille n'est ni une collectivité territoriale, ni un Pays, ni une intercommunalité à fiscalité propre. Pourtant l'Ouest Cornouaille est régulièrement mis en avant pour ses projets de territoire, portés par l'Association Ouest Cornouaille développement (AOCD), et le Syndicat intercommunal Ouest Cornouaille (SIOCA). Ce sont des projets liés au tourisme « *le pays touristique* », le projet de développement local à travers le programme européen LEADER, le schéma d'aménagement du territoire et de l'urbanisme traduit par le schéma de cohérence territoriale ou le projet de gestion intégrée des zones côtières.

L'ouest Cornouaille regroupe trois identités historiques et culturelles distinctes, Douarnenez, le Cap Sizun et le Pays bigouden, « *une communauté de destin* »<sup>16</sup> à l'Ouest de Quimper. L'ouest Cornouaille comptait 86 422 habitants en 1999, résultat de deux phénomènes, l'arrivée de nouveaux habitant·es et la polarisation des populations dans les agglomérations et villes moyennes du littoral, les plus proches de Quimper. Les habitant·es appartiennent à des catégories socioprofessionnelles plutôt modestes avec toutefois une distinction est/ouest. L'ouest accueille une population plus avantagée au regard de l'emploi tandis que l'est est fortement pénalisé du fait de son éloignement de Quimper et du fort vieillissement de sa population. L'économie locale est dominée par le secteur tertiaire, notamment par les activités de commerce. L'agriculture et la pêche, des secteurs aujourd'hui en grande fragilité, représentent 12% des actifs. L'industrie agroalimentaire est bien implantée avec des entreprises importantes de renommée nationale (Chancerelle, Henaff, Capitaine

---

<sup>14</sup> HASSENTEUFEL P., *Sociologie politique, op. cit.*, p. 245.

<sup>15</sup> VIGOUR C., *La comparaison dans les sciences sociales : Pratiques et méthodes*, Editions La Découverte, 2004, p. 8.

<sup>16</sup> Entretien avec le président de l'AOCD 13/03/2013

Cook...). Le tourisme est présent mais est moins développé que dans le reste de la Cornouaille. L'économie reste fragile du fait d'une faible diversification des activités, de la petite taille des entreprises et des risques de délocalisation vers des zones d'activité proches de la voie rapide, la nationale N165.

Enfin, l'Ouest Cornouaille dispose d'un patrimoine environnemental particulièrement riche, mais qui reste soumis à de fortes pressions liées au développement touristique, à l'importance de l'économie résidentielle et à la périurbanisation.

L'Ouest Cornouaille est donc « *un territoire péninsulaire, éloigné des grandes agglomérations et des axes rapides, soumis à la double pression de la périurbanisation et de l'attractivité touristique. Le spectre d'un territoire exsangue, vidé de ses forces vives se profile à l'horizon. Un pays vieillissant, saturé de résidences secondaires sur ses côtes, jalonné de centres bourgs désertés durant la journée, animé par des agriculteurs en voie de disparition et une pêche en déclin. Ses jeunes ménages allant travailler en dehors du territoire lorsqu'ils ne l'ont pas quitté faute d'emplois, de logements et de services...* »<sup>17</sup>.

#### *Le Pays de Vannes, un territoire privilégié et attractif*

Le Pays de Vannes est tout autre. Il se caractérise par de nombreuses structures qui interviennent dans le domaine du développement local mais à chaque fois à une échelle territoriale différente. LEADER est un projet du Pays. Chaque intercommunalité élabore son propre schéma d'urbanisme, le SCOT. Le Syndicat intercommunal du Golfe du Morbihan (SIAGM) travaille à la mise en place d'un Parc Naturel Régional du Golfe du Morbihan et met en œuvre divers projets de protection de l'environnement, de gestion intégrée des zones côtières.

La population du Pays est en augmentation constante, +74,6% entre 1968 et 2007 et atteint en 2007, 197 155 habitants. La croissance démographique se poursuit avec l'installation de nouvelles populations, avec une concentration marquée dans la première couronne du pôle urbain vannetais (63% de la population). Le vieillissement de la population s'accroît, plus particulièrement sur les communes littorales. Les habitants ont un bon niveau de vie avec des disparités territoriales qui tendent à se résorber.

La forte attractivité du Pays de Vannes se traduit par une explosion du nombre de logements, avec une part importante de résidences secondaires sur le littoral. Le renchérissement du foncier et la faiblesse du parc locatif social limitent la diversité sociale des habitants. La population active est en augmentation et se caractérise par un bon niveau de formation, en constante progression. Les femmes contribuent pour une part importante à la croissance de cette population active.

---

<sup>17</sup> ASSOCIATION OUEST CORNOUAILLE PROMOTION, *Dossier de candidature Ouest Cornouaille : Favoriser les dynamiques d'un territoire rural et littoral en valorisant durablement les ressources locales*, Pont l'abbé, 2008.

Le Pays de Vannes est avant tout un territoire tertiaire. L'activité agricole est fragile avec un nombre d'agriculteurs et des surfaces dédiées à l'agriculture en baisse. L'activité maritime se compose d'une petite pêche artisanale et d'activités conchylicoles en crise du fait des concurrences des usages de l'espace maritime et de la mortalité importante des juvéniles d'huîtres depuis 2008. L'industrie se déploie dans deux secteurs, l'agroalimentaire et la métallurgie (Michelin). Enfin, l'activité touristique du Pays de Vannes est forte du fait de ses nombreux atouts naturels, culturels et patrimoniaux.

Pour conclure, le Pays de Vannes connaît une croissance démographique soutenue, avec une forte pression foncière et une économie qui se tertiarise. L'environnement exceptionnel est un atout pour les activités touristiques. Les activités du secteur primaire se fragilisent. Pour autant, des disparités entre les communes et les habitants demeurent au niveau des revenus et de l'accès aux emplois ou aux services.

### *Méthodologie de l'enquête*

Nous avons débuté notre recherche par la collecte de données sur ces territoires pour appréhender leurs dynamiques. Nous les avons clairement choisis pour leurs caractères contrastés du point de vue des enjeux du territoire mais aussi des dynamiques locales de développement. Nous avons alors effectué des entretiens exploratoires auprès des structures porteuses du projet LEADER pour recueillir les ressources grises et accéder à une meilleure connaissance de leur territoire, de leur projet LEADER 2008-2013, de l'organisation de la structure porteuse et de ses instances dirigeantes. Nous avons également collecté les dossiers d'instruction des porteurs de projets et les rapports d'évaluations intermédiaires LEADER effectués par chaque structure en 2011. Nous avons pu établir une carte des acteurs présents sur la scène d'action publique liés au projet LEADER.

Nous avons complété ces données par trois séries d'entretiens, la première en ouest Cornouaille, la seconde dans le Pays de Vannes et la troisième à Rennes et à Paris.

Nous avons construit notre grille d'entretien à partir du modèle d'analyse de l'action publique proposée par Lascoumes et Le Galès<sup>18</sup>. Quels **acteurs** individuels ou collectifs participent à l'action publique du développement local des zones littorales avec quels intérêts matériels et/ou symboliques, quelles ressources, quelles stratégies ? Quelles **institutions** orientent les interactions ? Les institutions sont considérées ici comme des cadres de l'action, c'est-à-dire des normes, règles, routines et procédures. Quelles **représentations** sont mobilisées pour donner un sens aux actions ? Quels sont les **processus** de mobilisation des acteurs, avec quelles dynamiques d'échanges et d'évolution dans le temps, quelles formations de coalitions, quels conflits ? Quels **effets** sur les organisations et les comportements des acteurs et quels **impacts** sur les zones littorales ?

---

<sup>18</sup> LASCOUMES P. et P.L. GALES, *Sociologie de l'action publique: Domaines et approches*, 2e édition. Armand Colin, 2012, p. 15.

Nous avons réalisé des observations ethnographiques, lors de comités de programmation ou de présentation publique des projets ou des stratégies territoriales. Cela nous a permis de repérer des écarts entre les propos recueillis, qui étaient des reconstructions d'évènements passés et le déploiement réel. Nous avons pu également observer les discours, les arguments, les jeux sociaux et les interactions entre les acteurs.

Notre comparaison avec seulement deux cas est fragile. Pour prendre de la distance avec les données recueillies, nous avons confronté nos premiers résultats aux données régionales et nationales recueillies lors d'entretiens, de participation à des rencontres et de rapports au niveau régional et national.

### 3. Une non spécificité de l'action publique sur les territoires littoraux malgré une acuité et un effet cumulatif des problématiques auxquels ces territoires sont confrontés

Les territoires littoraux connaissent un fort dynamisme démographique et économique lié à leur attractivité résidentielle. Ils sont au centre de multiples enjeux : l'organisation des territoires, l'urbanisation croissante mettant en danger certaines activités économiques traditionnelles telle la pêche et l'agriculture et le maintien et la préservation de milieux naturels remarquables...Ils cumulent de fait les problématiques présentes sur d'autres territoires. Avec les territoires des villes, ils partagent les problématiques d'urbanisme, de péri-urbanisation, de sélection des habitant-es, de mise en place de services publics et résidentiels, d'accès au logement pour les populations les plus défavorisées et de sélection socio-spatiale des populations. Avec les territoires ruraux, ils partagent les problématiques de préservation et d'entretien des paysages, de maintien de l'agriculture et plus particulièrement des systèmes extensifs plus consommateurs d'espace que les systèmes intensifs, d'organisation de l'espace, de déplacements des populations et des biens et services, d'enclavement des industries du territoire vis-à-vis de l'amont ou de l'aval de leur filière. Enfin, avec les zones de montagne, ils partagent une réglementation particulière de préservation d'espaces naturels remarquables.

Les territoires littoraux concentrent ainsi deux particularités : les effets cumulatifs des problématiques de nombreux territoires et leurs évolutions rapides. Ils deviennent donc des objets de recherche remarquables, car ils constituent de véritables observatoires des préoccupations actuelles de l'action publique sur les territoires.

Mais dans un contexte évolutif, l'action publique des zones littorales ne se distingue pas de celles des autres territoires. En effet, elle s'inscrit dans un cadre de globalisation économique, d'intégration européenne et de décentralisation.

Elle donne lieu à une « *gouvernance territoriale* »<sup>19</sup> qui prend en charge la construction, la gestion, et la représentation auprès de l'ensemble des acteurs du territoire

---

<sup>19</sup> ARNAUD A.-J. et V. SIMOULIN, « Gouvernance territoriale », in Pasquier et al, *Dictionnaires des politiques territoriales*, 2011, p. 265-270.

mais aussi de ceux de l'extérieur<sup>20</sup>. Elle connaît un polycentrisme institutionnel avec plusieurs lieux de pouvoir, de décision et d'exécution. Elle s'organise à travers des coopérations entre des autorités publiques, des acteur-es privé-es, des associations, des porteur-es de projets, des citoyen-nes et des habitant-es. Des sous-systèmes politiques et sociaux, aux dépendances nombreuses, cohabitent et témoignent de la multiplication des acteur-es et des intérêts organisés sur la scène publique. Cette interpénétration se met en place avec une hiérarchie entre les différents niveaux de gouvernements, autour d'un espace régional privilégié, lieu de convergence des politiques européennes, nationales ou infranationales. Le « *pouvoir régional* »<sup>21</sup> se partage entre l'Etat qui gouverne à distance et la Région qui pilote.

Les cadres institutionnels prolifèrent : ceux de l'Europe, de l'État et ses contrats de projet État région, ceux de la Région et ses contrats de Région-pays, ceux des départements et ses contrats de territoire, l'ensemble des schémas qui s'imposent, tels les schémas de cohérence territoriale, les schémas d'aménagement et de gestion des eaux, etc. Chacun génère des procédures et impose aux acteur-es des adaptations constantes et des apprentissages sans cesse renouvelés. La gouvernance territoriale « *se réduit à bien des égards à une gestion territoriale* »<sup>22</sup>, du fait du caractère extrêmement technique des cadres et instruments et d'une volonté générale de dépolitisation.

Etre acteur ou actrice au sein de l'action publique nécessite en plus d'une maîtrise des procédures administratives et juridiques, un accès aux finances publiques et une insertion dans les réseaux sociaux de l'action publique, tant de la part des administratif-ves que des élu-es. Il en résulte une multiplicité et une sélection des acteur-es, des groupes sociaux et des institutions. L'appel à la participation citoyenne au processus de décision politique est devenu commun, mais implique une sélection des intervenant-es au sein de l'action publique et une professionnalisation des élu-es.

#### 4. LEADER, un instrument qui participe du développement des espaces ruraux ?

L'hypothèse centrale testée dans cette recherche est que le développement local est une réponse à la prise en charge des problèmes des territoires littoraux, en participant à un changement de référentiel de l'action publique. En effet, l'entrée territoriale facilite une approche multisectorielle et multi-acteurs. La démarche ascendante encourage la participation des acteur-es du territoire et l'adaptation de l'action publique aux singularités du territoire et de ses habitant-es. La dynamique partenariale vise la limitation des cloisonnements sectoriels, la promotion des associations public-privé et aussi la prise en compte des imbrications

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 265.

<sup>21</sup> PASQUIER R., *Le Pouvoir régional, Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Références », 2012.

<sup>22</sup> ARNAUD A.-J. et V. SIMOULIN, « Gouvernance territoriale », *op. cit.*

territoriales. L'Union européenne s'est engagée depuis de nombreuses années en faveur du développement local des territoires ruraux avec son programme LEADER et a incité un certain nombre de territoires à candidater à cet appel à candidatures. L'Ouest Cornouaille a été ainsi retenu lors des trois dernières programmations, le Pays de Vannes, lors des deux dernières.

De fait, LEADER participe au développement local sur les deux territoires étudiés. Il offre une ingénierie sur les territoires pour faire émerger des projets, les accompagner dans leur construction et leur recherche de financements. Sur le territoire de Vannes, il contribue à l'émergence d'innovations sociales, telles que la création d'un pôle des entreprises sociales et solidaires, l'installation d'un garage solidaire, le développement de circuits courts pour approvisionner des restaurations scolaires ou la mise en place de circuits éco-touristiques. Sur le territoire Ouest Cornouaille, il offre des aides au démarrage de divers projets touristiques et culturels. La part importante du programme consacrée à l'ingénierie territoriale stimule une médiation territoriale et renforce les interactions entre acteurs des territoires en faveur de l'émergence de projets. De nouvelles formes de démocratie se mettent en place impliquant la participation des élu·es et de socioprofessionnel·les à la construction de l'action publique. Ces dernier·es sont sollicité·es régulièrement pour construire la candidature LEADER, pour dresser les bilans intermédiaire et final et pour sélectionner les projets à financer.

L'héritage de projets antérieurs sur le territoire du GAL peut influencer la stratégie de développement et conduire à des organisations inédites. En effet, suite à un programme LEADER + ciblant les publics femmes et jeunes du territoire, le Pays de Vannes a appuyé sa stratégie sur le triptyque un territoire, des activités et des habitant·es, qui concourt à la prise en considération des sphères publiques et privées du territoire. Les projets aujourd'hui soutenus participent à la prise en compte des différents temps sociaux. Par ce biais, LEADER encourage l'implication de nouveaux partenaires dans le champ du développement local, notamment ceux de l'action sociale, de l'enfance, etc...

Néanmoins, le « *récit* »<sup>23</sup> autour de LEADER ne voile-t-il pas les effets et l'impact de ce programme ?

Premièrement, depuis la dernière programmation au moins, LEADER cofinance uniquement des projets qui recueillent d'autres soutiens publics. D'un côté, il réussit à associer d'autres échelons publics aux projets qu'il soutient, selon ses propres principes et cadres d'action. De l'autre, il se déploie en adéquation avec les politiques locales, car seuls les projets cofinancés par une structure publique pourront être retenus. Cette difficulté est atténuée grâce à l'« *européanisation* »<sup>24</sup> des politiques publiques, l'évolution de l'ensemble

---

<sup>23</sup> RADAELLI C.M., « Récits (Policy narrative) », in *Boussaguet Laurie et al., Dictionnaire des politiques publiques*, 1 février 2010, p. 548-554.

<sup>24</sup> RADAELLI C.M., « Européanisation », in *Boussaguet Laurie et al., Dictionnaire des politiques publiques*, 1 février 2010, p. 247-257.

des politiques publiques des différents gouvernements s'harmonisant, se standardisant, et mobilisant les mêmes outils. De fait, les projets soutenus par LEADER ont de nombreux points communs avec les politiques publiques locales comme la mise en place de circuits écotouristiques ou la mise en place de circuits courts, etc... Il en résulte un soutien de LEADER aux politiques publiques locales déjà définies ou programmées. LEADER devient alors le plus petit dénominateur commun entre les politiques conduites par les gouvernements locaux et le cadre européen proposé.

Deuxièmement, les premiers bénéficiaires de fonds européens LEADER sont les acteurs publics des territoires LEADER, qui ont le plus facilement accès au cofinancement public dit « national » mais de fait infranational. Le premier cofinancier varie selon le territoire de prise en charge de LEADER. Dans le cas du GAL Pays de Vannes, le territoire LEADER correspond au niveau d'intervention des collectivités régionale et départementale et les deux collectivités interviennent à parts égales avec le FEADER dans le financement des projets retenus. Dans le cas du GAL Ouest Cornouaille, le territoire de LEADER ne correspond pas à l'échelle d'intervention des collectivités territoriales départementale et régionale, les porteurs de projets du territoire valorisent leur propre ressource publique (par le biais de leur propre fiscalité, des cotisations de leurs membres publics ou des subventions allouées par des financeurs publics) à hauteur du FEADER. Ainsi, dans les deux cas, LEADER renforce les pouvoirs locaux, avec l'appui éventuel des niveaux départementaux et régionaux.

Les porteurs de projets privés sont peu nombreux, essentiellement associatifs. Pour bénéficier de LEADER, ils ont besoin d'un soutien de la part d'un cofinancier public, LEADER n'intervenant pas en contrepartie de fonds privés. Leur insertion dans le système politique local est donc un élément clé du soutien possible. Par ailleurs, la lourdeur des dossiers administratifs et leur complexité découragent de nombreux candidat-es qui ne disposent pas du savoir-faire ou de la disponibilité nécessaire à leur élaboration et leur suivi. Une sélection s'opère donc parmi les porteurs de projets. Seuls ceux dotés de compétences en ingénierie, des ressources de trésorerie suffisantes pour avancer les dépenses, et de soutien d'une structure publique peuvent prétendre au financement LEADER. La mise en œuvre de LEADER s'effectue donc très peu au bénéfice des porteurs de projets privés de petites tailles économiques. Finalement cette sélectivité des porteurs de projets, principalement publics et parfois privés sous réserve de soutien public, relativise le principe énoncé de l'Union européenne relatif au partenariat public-privé.

Troisièmement, ces premiers constats montrent une faible modification des règles du jeu de l'action publique. LEADER renforce l'homogénéisation et la standardisation de celle-ci, occasionnant un faible changement institutionnel. La mise en œuvre des principes d'action

reste très limitée. La prise en charge des problèmes publics voit les mêmes recettes s'appliquer partout, quel que soit le territoire. Le principe d'innovation est ainsi mis à mal.

Les « stratégies locales de développement » ont une faible envergure et apportent peu de changements structurels majeurs car, malgré les disparités au sein de ces territoires et entre les territoires littoraux, les gouvernements locaux mobilisent essentiellement d'autres instruments à leur disposition pour agir dans l'espace public. En effet, les moyens alloués à LEADER représentent une faible part des ressources publiques présentes sur le territoire.

Par ailleurs, le partenariat public privé est réduit à la participation de techniciens de structures « privées »<sup>25</sup>, qui ont bien souvent une mission de service public. Ces institutions insérées dans les réseaux d'action publique représentent des pouvoirs professionnels, qui traduisent des groupes d'intérêts, mais rarement des citoyens ordinaires. En outre, leur rôle est limité à une participation au comité de programmation, sans incidence réelle via LEADER sur le financement d'acteurs privés. Enfin, l'approche ascendante mise en avant dans le programme LEADER est réduite par la sélection des acteurs qui participent à l'arène publique. Les élu-es politiques ont des parcours biographiques très similaires. Majoritairement hommes, au seuil du troisième âge, plutôt locaux, ils participent peu à la diversité citoyenne de la vie publique.

Quatrièmement, l'orientation générale du développement local et les conceptions qui la sous-tendent modifient peu les visions du monde. L'intégration de LEADER au sein du FEADER devait combiner les différents secteurs de l'économie rurale, notamment l'agriculture et la sylviculture. Les résultats obtenus montrent que LEADER finance essentiellement des projets de qualité de vie en milieu rural et d'économie rurale. LEADER n'a pas réussi à « ruraliser l'agriculture ». Cette dernière programmation a même exclu les acteurs de la mer, soutenus pourtant en 2000-2006 en Ouest Cornouaille. Ainsi, les politiques sectorielles agricoles et marines demeurent prédominantes sur la scène publique des territoires littoraux. La division de travail interne aux gouvernements reste puissante et freine considérablement les approches territoriales et transversales.

Finalement, le développement local né dans des territoires de déprise où les habitants se sont pris en charge pour orienter leur destin et pouvoir se maintenir dans leurs propres « pays », est-il un moteur de l'action publique pour « *des territoires qui vont bien globalement* »<sup>26</sup>? Jusqu'à aujourd'hui, les territoires littoraux restent préservés, voire privilégiés au regard de nombreux autres territoires. Les enjeux auxquels ils se voient confrontés ne sont donc pas toujours considérés comme des problèmes publics, qu'il convient

---

<sup>25</sup> Type chambre d'agriculture, chambre de commerce et d'industrie, organisation socioprofessionnelle...

<sup>26</sup> Entretien, une animatrice de Pays.

de prendre en charge. Les « récits » de changement trouvent peu de traduction au sein de l'action publique. Le motif de développement local n'offre pas de réponse à des problèmes non posés.

Par ailleurs, la transposition du développement local au sein d'un instrument d'action publique en restreint profondément sa vocation initiale. Mais dans quelle mesure les territoires littoraux souhaitent-ils s'engager dans un processus qui bousculerait le système politique actuel ? Le développement local comme réappropriation démocratique et refondation sociale est-il fongible dans LEADER et l'action publique locale, très fortement contrôlée par les gouvernements et leurs alliances ?

Notre hypothèse initiale selon laquelle LEADER, considéré comme « laboratoire de développement rural », offrait pour les territoires engagés une opportunité pour inscrire l'action publique locale dans le référentiel du développement local mérite d'être nuancée à l'issue des recherches menées. Sur nos deux territoires d'étude, en effet, les effets sont minimes. Ce premier résultat est-il propre à nos deux territoires ou peut-il être généralisé à d'autres territoires engagés dans LEADER ? Dans quelle mesure les modèles nationaux et régionaux influencent-ils la mise en œuvre de LEADER et offrent-ils des configurations différentes ? Les restrictions de l'usage de LEADER en faveur du développement local sont-elles liées à cette nouvelle programmation, inféodée à la Politique agricole commune, ou sont-elles inhérentes au programme lui-même ? De telles interrogations sont au cœur d'un programme européen TRUSTEE dans lequel s'inscrit la poursuite de nos réflexions appliquées à trois pays (Allemagne, Italie et France).

### Bibliographie

- ANGEON, V., BERTRAND, N., 2009, Les dispositifs français de développement rural : quelles proximités mobilisées ?, *Géographie, Economies et Sociétés*, 2009/2, Vol 11, 93-114.
- ARNAUD A.-J. et V. SIMOULIN, « Gouvernance territoriale », in *Pasquier et al., Dictionnaires des politiques territoriales*, 2011, p. 265-270.
- ASSOCIATION OUEST CORNOUAILLE PROMOTION, *Dossier de candidature Ouest Cornouaille : Favoriser les dynamiques d'un territoire rural et littoral en valorisant durablement les ressources locales*, Pont l'abbé, 2008.
- BERRIET-SOLLIEC, M., TROUVE, A. 2013. Développement des territoires de projet. Quels enjeux pour les politiques rurales ? *Economie Rurale*, N° 335, pp 6-18.
- COLLETIS, G., GILLY, J.P., LEROUX, I, PECQUEUR, B., PERAT, J., RYCHEN, F., ZIMMERMANN, J.B., 1999, Construction territoriale et dynamiques productives, *Sciences de la Société*, 48, 35-54.
- COMMAILLE J., « Sociologie de l'action publique », in *Boussaguet Laurie et al., Dictionnaire des politiques publiques*, 2010.
- DATAR, *Quelle France rurale pour 2020? Contribution à une nouvelle politique de développement rural durable*, DATAR, 2003, p. 12.
- EUZENES P. et LE FOLL F., *Pour une gestion concertée du littoral en Bretagne*, Rennes, Conseil économique et social Section Mer et littoral Région Bretagne, juin 2004.
- HASSENTEUFEL P., *Sociologie politique : l'action publique*, 2e édition., Armand Colin, 2011.

- L Aidin C., *Gouverner les territoires littoraux. Etude comparée de l'Ouest Cornouaille et du Pays de Vannes dans les programmes LEADER*, Rennes, Institut d'études politiques, 2013.
- L ASCOUMES P. et P. LE GALES, « Instrument », *Boussaguet et al, Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po., coll.« Références », 2010, p. 327.
- L ASCOUMES P. et P.L. GALES, *Sociologie de l'action publique: Domaines et approches*, 2e édition. Armand Colin, 2012.
- P ASQUIER R., *Le Pouvoir régional, Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Paris, Presses de Sciences Po, coll.« Références », 2012.
- P ASQUIER R., WEISBEIN J., «L'Europe Au Quotidien», in Pasquier R., Weisbein J. *Nouveau manuel de science politique*, Manuels - Grands Repères, La découverte, Paris, 2009, p. 651–664.
- P ECQUEUR, B. 2001. Gouvernance et régulation : un retour sur la nature du territoire. *Géographie, Economie, Société*, 3 (2), 229-245.
- R ADAELLI C.M., « Européanisation », in *Boussaguet Laurie et al., Dictionnaire des politiques publiques*, 1 février 2010, p. 247-257.
- R ADAELLI C.M., « Récits (Policy narrative) », in *Boussaguet Laurie et al., Dictionnaire des politiques publiques*, 1 février 2010, p. 548-554.
- S MITH A., *L'Europe politique au miroir du local, Les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- V IGO J., *La mer et le littoral en Bretagne, pour une ambition régionale*, Rennes, Conseil économique et social Section Mer et littoral Région Bretagne, octobre 2001.