

Pascal CHEVALIER
Jurgita MACIULYTE
Marc DEDEIRE
Lala RAZAFIMAHEFA

Le programme LEADER en France et en Lituanie : échec ou succès de la mise en œuvre à l'échelle locale du dispositif européen?

INTRODUCTION

L'élargissement de l'Union européenne (UE) aux pays d'Europe centrale a créé des conditions favorables à la circulation de nouveaux modèles et instruments de l'action publique. Parmi ceux-ci, la démarche se référant au paradigme du « développement local » s'est progressivement imposée à ces nouveaux Etats membres, et notamment à la Lituanie, ayant appartenu au système communiste. Aux *antipodes* du modèle centralisé que connaissait ce pays avant le changement de système politique, cette démarche, fondée sur une logique ascendante de l'action publique locale (*bottom-up*), a instauré de nouveaux dispositifs accordant une place au partage des responsabilités entre les acteurs institutionnels et la société civile. Cette approche intégrée du développement sur une base territoriale consiste à orienter les efforts et les investissements sur des projets conçus à l'échelle de communautés rurales dans le but de renforcer la capacité d'initiative des acteurs locaux. Elle participe de l'émergence d'un nouveau mode de gouvernance territoriale, inédit dans ces pays, qui tend à vouloir renforcer la démocratie locale et participative.

La problématique du transfert institutionnel du modèle européen de développement local aux nouveaux Etats membre d'Europe centrale constitue le cadre analytique de cet article, inspiré des *policy transfert studies* et notamment des travaux de Dolowitz et Marsh (1996)¹. En s'appuyant sur la littérature relative à l'apprentissage et à la convergence, ces auteurs ont élaboré un cadre conceptuel permettant de mieux comprendre comment se diffusent les instruments de l'action publique. D'autres auteurs associent la notion de transfert à celle d'eupéanisation (Saurugger et Surel, 2006)². Ils s'interrogent sur l'impact des institutions et des décisions communautaires sur les Etats membres de l'UE dans la perspective de comprendre les processus d'adaptation, de transformation, ou de rejet que suscite l'intégration européenne. La diffusion du modèle LEADER, pris comme exemple dans cet article, s'inscrit dans la problématique de l'eupéanisation des politiques publiques. Elle se fonde sur le postulat que ce modèle est directement transférable à chaque Etat, quels que soient les contextes économiques, sociaux ou politiques nationaux.

L'intervention de type LEADER concerne le mode d'action publique envisagé dans sa globalité. En tant que politique publique inspirée par l'UE, sa mise en œuvre se situe à l'articulation de divers échelons territoriaux (européen, national, régional et local) et concerne une vaste arène de négociation entre de multiples acteurs politiques et sociaux. Le processus de transfert se décompose en trois séquences : une séquence de **sélection** (généralement à l'échelle supranationale), une **séquence de**

¹ DOLOWITZ D., MARSH D. (1996), « Who learns what from whom ? A review of the policy transfer literature », *Political Studies*, n°44, pp.343-357.

² SAURUGGER, S., SUREL, Y., (2006), « L'eupéanisation comme processus de transfert de politique publique » *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 13, n°2, pp. 179-211.

transposition (à l'échelle nationale) et une **séquence de réception** à l'échelle locale. A chaque séquence correspond un type d'acteur dont l'intervention peut conforter ou « dévoyer » l'idée du modèle originel. L'articulation de ce cycle de transfert permet de cerner les nouvelles formes de gouvernance territoriale à différentes échelles (*multi level governance*)

Communs à la France et à la Lituanie, les objectifs de la Politique Européenne de Développement Rural (PEDR) peuvent être déclinés de manière flexible (selon un « menu » de mesures) afin de tenir compte de la spécificité des contextes économiques et sociaux nationaux. Chacun des deux pays est responsable de la transposition des priorités de la PEDR, sous forme de programmes intégrés à sa stratégie nationale de développement rural. L'examen des modalités de transfert de la politique européenne de développement rural révèle que la France et la Lituanie interprètent de manière différenciée l'instrument LEADER. Dès lors, la question est de savoir comment s'opère le processus de transcription et quels effets politiques, économiques et sociaux on peut en attendre dans les deux pays.

Dans une perspective d'analyse de transfert de politique publique, la recherche à dimension comparative portant sur la mise en œuvre du modèle LEADER en France et en Lituanie a voulu comprendre comment les acteurs sociaux se sont appropriés les dispositifs normatifs et ont mobilisé leurs ressources pour construire des stratégies de développement. Partant de l'analyse de la source d'inspiration du modèle, la recherche s'est intéressée aux modalités de la transposition de ce modèle de développement local dans les deux pays. Quels ont été les canaux de diffusion et les acteurs impliqués dans le processus ? Sont-ils les mêmes dans les deux pays ? Quels sont les facteurs qui favorisent ou à l'inverse entravent le transfert ? De quelle manière les acteurs s'emparent-ils de cette solution d'action publique et mettent-ils en œuvre les dispositifs normatifs ?

La démarche d'analyse a pris en compte la chaîne des acteurs concernés, les divers « opérateurs » de transfert qui sont à l'origine de la décision de mettre en œuvre LEADER, en particulier le rôle de l'opérateur étatique dans la transposition réglementaire du dispositif dans chaque pays concerné, les « facilitateurs » qui ont contribué à sa diffusion, ainsi que les « receveurs » en charge de la mise en place des solutions d'action publique transférées.

1. Démarche de recherche

A l'échelle locale, l'observation a porté sur la manière dont les acteurs locaux (sociétés civile, politique et entrepreneuriale) se sont emparés des nouveaux dispositifs de l'action publique. De leur capacité d'apprentissage et de l'interprétation qu'ils font de la démarche de développement local peut émerger une transformation du mode de gouvernance locale. La recherche s'est concentrée sur l'analyse des réseaux d'acteurs qui ont pris en charge, dans quatre groupes d'action locale ou GAL (deux en France et deux en Lituanie)³, l'initiative à l'échelle locale. De manière à fonder l'étude comparative en toute rigueur, une méthodologie commune (protocole d'enquête auprès des acteurs, analyse des systèmes d'action et des territoires de projet, examen des stratégies et des projets) a été élaborée.

- *Le groupe d'action locale (GAL), lieu d'apprentissage de la logique de réseau*

Le groupe d'action locale (GAL), maître d'œuvre du développement local, se veut un **dispositif de coordination** des initiatives des acteurs locaux. La capacité d'action du GAL est directement fonction des ressources sociales procurées par les membres du partenariat et elle dépend des mécanismes de coordination nécessaires à leur mobilisation. Dès lors que la démarche LEADER confère au GAL un statut d'acteur collectif, l'analyse des conditions de formation d'un GAL (dans le respect des règles d'éligibilité au programme LEADER), l'examen de sa composition et de son mode de fonctionnement deviennent des éléments centraux pour comprendre la portée réelle de l'expérimentation du programme LEADER. La démarche d'étude des systèmes d'action locaux s'inspire de l'analyse des réseaux sociaux développée par un courant de la sociologie dans le cadre du paradigme interactionniste. Ce choix méthodologique est cohérent avec l'objet d'étude, le GAL, créé et organisé pour concevoir et mettre en œuvre une stratégie de développement local. On part de la structure formée par le réseau d'acteurs en privilégiant l'étude des relations qui les lient pour appréhender le

³ GAL Pays Cœur d'Hérault, GAL Gévaudan-Lozère, GAL de Joniškis et GAL d'Ignalina

processus d'organisation du GAL. L'analyse de réseaux est d'abord une méthode de contextualisation de l'action qui cherche à décrire le système d'interdépendances entre les acteurs et son influence sur leurs comportements. Le respect de normes d'engagement, de solidarité, d'obligation de réciprocité entre les partenaires peut venir faciliter l'échange de ressources sociales au sein du réseau d'acteurs. Les relations sociales qui se tissent entre eux constituent un canal privilégié de circulation de ces ressources. C'est donc l'ensemble formé des interdépendances du réseau d'acteurs, de leurs ressources sociales (constituant l'élément central du capital social), ainsi que des normes de sociabilité qu'ils élaborent, que l'on définit comme le système d'action local. On cherche à décrypter l'ordre local sous-jacent à ce système d'action en termes de relations de pouvoir. Comment se constitue le système d'acteurs auto-organisé, sur la base de quels types de liens se forme-t-il ? La configuration des partenariats locaux, la nature des intérêts qui sous-tendent stratégies et projets, éclairent la transformation du mode d'action publique locale.

- *Méthodologie de la recherche et de l'analyse de la structuration des réseaux des territoires de projet LEADER*

Pour analyser la structuration et les liens au sein du *système d'action locale* (réseau d'acteurs qui a pris en charge la mise en œuvre au niveau local du programme européen LEADER), il a été proposé à chaque individu de l'enquête une liste de noms de l'ensemble des membres de l'organe décisionnel (CA du GAL) en France et une liste de noms de l'ensemble des membres du GAL en Lituanie. Pour chacune des questions posées, la technique de généralisation des noms était la même. Elle consistait à faire citer les personnes répondant à un critère défini, comme par exemple « indiquez les personnes que vous connaissez le mieux ? » ou encore « avec quelles personnes souhaiteriez-vous travailler ? ». Si certaines de ces questions portaient sur des relations d'interconnaissance, d'autres étaient l'expression des liens de coopération, de reconnaissance, d'un engagement ou d'un sentiment de respect. Les données recueillies ont permis alors de cerner la réalité, l'intensité et la nature des interactions entre les membres : existence ou non de relations d'interconnaissance, volonté ou non de coopération, prestige ou notoriété. A partir de ces variables, l'objectif était de décrire le mode de structuration des relations au sein du GAL : degré de solidarité ou d'intégration des acteurs au sein du partenariat, situations de cloisonnement, d'exclusion, rapports de pouvoir et d'influence. Il a été possible de représenter ces relations sous la forme de graphes orientés⁴ qui se prêtent à une caractérisation des propriétés du réseau en termes de densité, de connexité, de réciprocité.

2. La mise en œuvre du programme LEADER en France et en Lituanie : vers une adaptation des outils du développement local ?

Le programme LEADER se présente comme un lieu d'apprentissage de la logique en réseau. Cette notion d'apprentissage désigne le processus par lequel un acteur acquiert de nouvelles connaissances et des compétences qui l'amènent à changer durablement ses manières de penser et d'agir. Nous nous sommes concentrés ici sur un genre particulier d'apprentissage : l'adoption par les acteurs de modes de rationalisation de leur action dans le domaine du développement local, adoption qui est sensée leur permettre « d'accroître leur capacité à repérer les opportunités, d'élaborer des stratégies de développement local pour exploiter les dites opportunités, de mobiliser les moyens et les soutiens qui sont à leur portée pour parvenir aux objectifs qu'ils se sont fixés ; enfin, de mesurer les coûts et les avantages des différentes solutions possibles et d'anticiper leurs effets »⁵.

- *De l'organisation « institutionnelle » au bricolage « local »*

L'organisation volontaire des acteurs au sein des GAL prend forme dans un ensemble de prescriptions qui ont pour objectif de doter cette structure d'une capacité d'action. Que ce soit en France ou en Lituanie, la constitution d'un GAL est contrainte par des règles nationales de composition et d'organisation que les acteurs sont tenus de respecter s'ils souhaitent bénéficier du dispositif défini par la PEDR et répondre aux appels d'offres de l'axe LEADER. De manière formelle, l'organe décisif du GAL est le Conseil d'Administration (CA) de l'association. Le nombre et la qualité de ses membres,

⁴ MERCKLÉ, P., (2011), *Sociologie des réseaux sociaux*, La découverte, Paris.

⁵ DELPEUCH T., VASSILEVA, M. (2009), « Contribution à une sociologie politique des entrepreneurs internationaux de transferts de réformes judiciaires », *L'année sociologique*, n°2/2009, Vol.59, pp.371-402.

sa structure et son mode de fonctionnement sont régis par la réglementation en vigueur dans chaque Etat. Globalement, dans les deux pays, le Conseil du GAL doit se composer d'une trentaine de personnes. En France, celles-ci doivent représenter, pour un tiers, les élus locaux, un tiers les entreprises dont le siège se situe sur le territoire du GAL et un tiers les associations locales. En Lituanie, ce rapport est ramené à au-moins 50% au titre à des associations, 25% au plus à des entrepreneurs et 25% au plus à des institutions. Partout, ce CA est désigné par vote par l'ensemble des membres de l'association du GAL.

Le mode de composition des GAL peut être déjà interprété comme la traduction d'une sorte de formalisation de la démarche LEADER et, finalement, d'encadrement de l'initiative locale par des normes de plus en plus prescriptives établies aux niveaux supérieurs du système territorial. Cette tendance s'est progressivement affirmée d'un programme LEADER à l'autre inhibant parfois l'éclosion de groupes informels⁶ qui auraient pu se saisir de cet outil pour contribuer à promouvoir des formes alternatives de développement rural. Dans le GAL du *Gévaudan-Lozère* par exemple, le développement de petites exploitations agricoles extensives avait suscité, au début des années 90, le développement de démarches innovantes et volontaires de groupes d'acteurs agricoles alternatifs (orientés vers les démarches d'agriculture raisonnée). Mais aujourd'hui, les conditions formelles d'éligibilité du partenariat sont telles qu'il est désormais impossible pour ces groupes, faiblement soutenus par les élus locaux et non-représentés dans les syndicats agricoles majoritaires, de constituer un GAL en intégrant acteurs politiques et membres d'associations.

Ceci dit, tout cela n'exclut toutefois pas le fait de recourir à des « arrangements ou des bricolages »⁷ permettant de concilier le respect des règles formelles de constitution du GAL avec la nature des rapports sociaux tels qu'ils se tissent à cette échelle de la vie locale. De ce fait, il peut se produire un décalage entre la composition théorique telle que prescrite par les règles formelles nationales et le mode de structuration informel des acteurs participant aux instances du GAL. L'existence d'un écart entre le prescrit et le réel peut avoir des implications sur la capacité d'action collective du groupe, soit qu'il vienne la renforcer, soit qu'il contribue à l'affaiblir. Dans les quatre GAL étudiés dans le cadre de ce programme, le principe même du partenariat et de la répartition des trois secteurs (politique, civil et entrepreneurial) imposant un cadre structurel rigide, est plus ou moins dévoyé ; par exemple, un élu pouvant siéger au sein du Conseil au titre d'une association ou d'une entreprise dont il est également membre.

Dans le GAL *Pays Cœur d'Hérault*, plus de la moitié des membres représentant des associations sont également des élus (maires et conseillers municipaux), la structure à trois secteurs devenant une simple façade derrière laquelle se cache surtout les acteurs publics du pouvoir local. Officieusement, dans le GAL *Pays Cœur d'Hérault*, les élus représentent plus de la moitié des membres du Conseil du GAL. Dans le GAL *Gévaudan-Lozère (Cévennes)*, conformément à la législation, tous les cantons du partenariat (représentés par un élu, une association ou une entreprise), devaient être présents dans le Conseil d'Administration du GAL. Mais, pour le Maire de la ville principale, président du GAL, cela relevait *du casse-tête*. Pour lui, « comment intégrer un maximum d'acteurs de sa propre commune, la plus dynamique et la plus peuplée du secteur (...) alors qu'un maximum de sièges était réservé aux membres des autres cantons ruraux du partenariat ? ». Il explique alors « qu'il a fallu volontairement délocaliser le siège de quelques associations *de sa ville* vers les communes environnantes pour qu'elles puissent intégrer l'organe décisionnel du GAL ».

Représentation officielle et officieuse des trois secteurs dans le conseil d'administration du GAL *Gévaudan Lozère (Cévennes)* (en nombre de membres)

	<i>Secteur public</i>	<i>Secteur associatif</i>	<i>Secteur privé</i>
<i>Représentation officielle</i>	10	10	10
<i>Représentation officieuse</i>	19	4	7

Source : *Enquêtes programme Gilibert 2013*

⁶ BRUCKMEIER K. (2005), « Interdisciplinary conflict analysis and conflict mitigation in local resource management », *Ambio*, Vol.34, n°2, pp.65-73.

⁷ PARRADO S. (2010), « Le rôle du gouvernement central espagnol dans un État à niveaux multiples », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n°3/2010, Vol.76, pp.495-514.

**Représentation officielle et officieuse des trois secteurs dans le conseil d'administration du GAL
Pays Cœur d'Hérault** (en nombre de membres)

	<i>Secteur public</i>	<i>Secteur associatif</i>	<i>Secteur privé</i>
<i>Représentation officielle</i>	12	12	12
<i>Représentation officieuse</i>	24	7	5

Source : Enquêtes programme Gilibert 2014

**Représentation officielle et officieuse des trois secteurs dans le conseil d'administration du GAL
de Joniškis** (en nombre de membres)

	<i>Secteur public</i>	<i>Secteur associatif</i>	<i>Secteur privé</i>
<i>Représentation officielle</i>	1	5	2
<i>Représentation officieuse</i>	1	6	1

Source : Enquêtes programme Gilibert 2013

**Représentation officielle et officieuse des trois secteurs dans le conseil d'administration du GAL
d'Ignalina** (en nombre de membres)

	<i>Secteur public</i>	<i>Secteur associatif</i>	<i>Secteur privé</i>
<i>Représentation officielle</i>	2	5	2
<i>Représentation officieuse</i>	6	6	1

Source : Enquêtes programme Gilibert 2014

Dans le GAL de Joniškis, ce sont les membres actifs des associations locales « des communautés rurales » qui sont largement représentés dans le conseil du GAL. Nées d'un mouvement original d'auto-organisation des citoyens au milieu des années 1990, ces ONG ont pour mission de lutter contre la marginalisation sociale dans un contexte de déficit institutionnel et démocratique au niveau local. Implantées dans presque tous les villages, leur présence montre la signification du maillage villageois hérité de l'époque pré-soviétique. La surreprésentation de ces associations dans le réseau du GAL s'explique pour partie par le déficit d'implication des entrepreneurs locaux dans le développement rural (dans un contexte important de crise économique rurale). Il est également lié à la faible présence des institutions locales dans un contexte de décentralisation inachevé.

Dans le conseil du GAL d'Ignalina, le principe du partenariat fondé sur la participation des trois secteurs est respecté. Cependant, l'analyse de la représentation officieuse révèle une forte domination des représentants du secteur public. Six membres du conseil du GAL, par leur travail ou par leur statut d'élus, sont dépendants de la municipalité et du maire. Au travers du programme LEADER, cette structure relationnelle réalise l'intérêt politique de la mairie en marginalisant les autres acteurs sociaux. Contrairement au GAL de Joniškis, les communautés rurales sont sous-représentées dans le groupe de partenariat et jouent un rôle mineur dans le programme LEADER. La majorité des communautés rurales se sont créées tardivement et n'ont pas été consolidées par le précédent programme LEADER+. L'absence d'un *leader* local représentant les intérêts des acteurs sociaux, le vieillissement, la structure multinationale de la population locale et la faible densité jouent sur la faible mobilisation des ruraux pour réaliser leurs propres projets en commun.

Dans tous ces cas, la « municipalisation » du programme LEADER ou sa forte insertion dans le secteur associatif dominant semble accomplie. Mais cela ne compromet-il pas la perspective d'une démocratie réellement participative ? C'est peut-être là une des limites du transfert de modèle de développement local aux populations rurales. Les structures construites selon des règles prêtes à l'usage restent, dans une certaine mesure, virtuelles, et la présence de certains acteurs ou de certaines communes dans ces structures, surreprésentée.

- *Quelle configuration du réseau du système d'action ?*

En tant que maître d'œuvre des projets de développement portés par les acteurs de la société locale, le GAL se présente comme un acteur collectif dont on peut mesurer la capacité d'action aux formes et au degré d'intégration de ses membres au sein du réseau de coopération. Les liens qu'entretiennent les individus structurent alors le *système d'action locale*. Plus que la seule situation ou position des individus dans la société globale, ces liens peuvent influencer les modalités de la concertation qui déterminent, en amont, les priorités choisies en matière de stratégie de développement local. Ils

peuvent jouer également en aval sur le choix des projets retenus et financés dans le cadre de la politique LEADER. De manière générale, *le système d'action locale*, entendu comme un réseau d'acteurs, participe pleinement à la gouvernance territoriale qui impulse le développement local ; et les liens qu'entretiennent les membres du réseau entre eux peuvent en partie expliquer la réussite ou l'échec du projet collectif.

L'action collective au sein du réseau dépend du système de relations établies entre les acteurs qui le composent. Nous sommes partis de l'hypothèse que l'entreprise collective de développement local est rendue possible par la qualité, l'intensité des interactions au sein du système d'action. Elle y gagne en durée et en épaisseur et ce faisant acquiert une espèce d'autonomie. Les relations entre les acteurs procèdent de la stabilisation plus ou moins durable des interactions qui se développent au sein du groupe et se définissent en termes de coopération, d'influence, de prestige et d'autorité⁸. Pour comprendre et analyser ce *système d'action locale* qui préside au pilotage des programmes LEADER, nous avons recouru à l'analyse monographique en appliquant, aux deux GAL étudiés cette année, la méthodologie de l'analyse structurale en sociologie.

Le postulat structuraliste considère le fonctionnement des réseaux sociaux, non pas à partir de la somme des relations qui s'établissent entre les individus, mais à partir de la nature de ces relations qui peuvent être plus ou moins denses, plus ou moins *équivalentes*, plus ou moins *connexes*. Ces liens sont des relations d'interconnaissance, mais aussi d'interdépendance. Les premières sont fondées sur la proximité *relationnelle* et permettent de lire la position des acteurs sociaux au sein du réseau. L'étude de ces relations permet ainsi de « caractériser la structure du réseau en identifiant les acteurs en fonction de leur position plus ou moins centrale. Les liens d'interconnaissance qui s'entrecroisent (...) forment une matrice de ressources sociales dont le bénéfice facilite, aux individus qui y ont accès, la réalisation de leurs projets ». Animés par les intentions de coopération, les secondes révèlent plus le rôle et la position des individus dans le pilotage du réseau et dans l'augmentation de sa capacité d'action. Ce rôle et cette position jouent sur les perceptions individuelles qui confèrent à certains membres du GAL un prestige ou un charisme qui majore leur capacité d'influence sur l'action collective concernant le choix et la conduite des projets de développement. Le bénéfice de ces relations accroît alors le « capital social des individus »⁹, et crée une sorte de valeur ajoutée qui s'applique à leur capacité d'action.

La *densité* et la *connexité* relative de ces relations permet de comprendre les modalités de structuration du réseau à partir d'une double base : une base spatiale -les liens qui se nouent entre les acteurs du GAL peuvent être expliqués par un effet de proximité géographique- une base plus organisationnelle, identitaire ou affinitaire ; l'objectif du programme LEADER étant bien évidemment de concilier ces deux dimensions pour faire du GAL un véritable territoire.

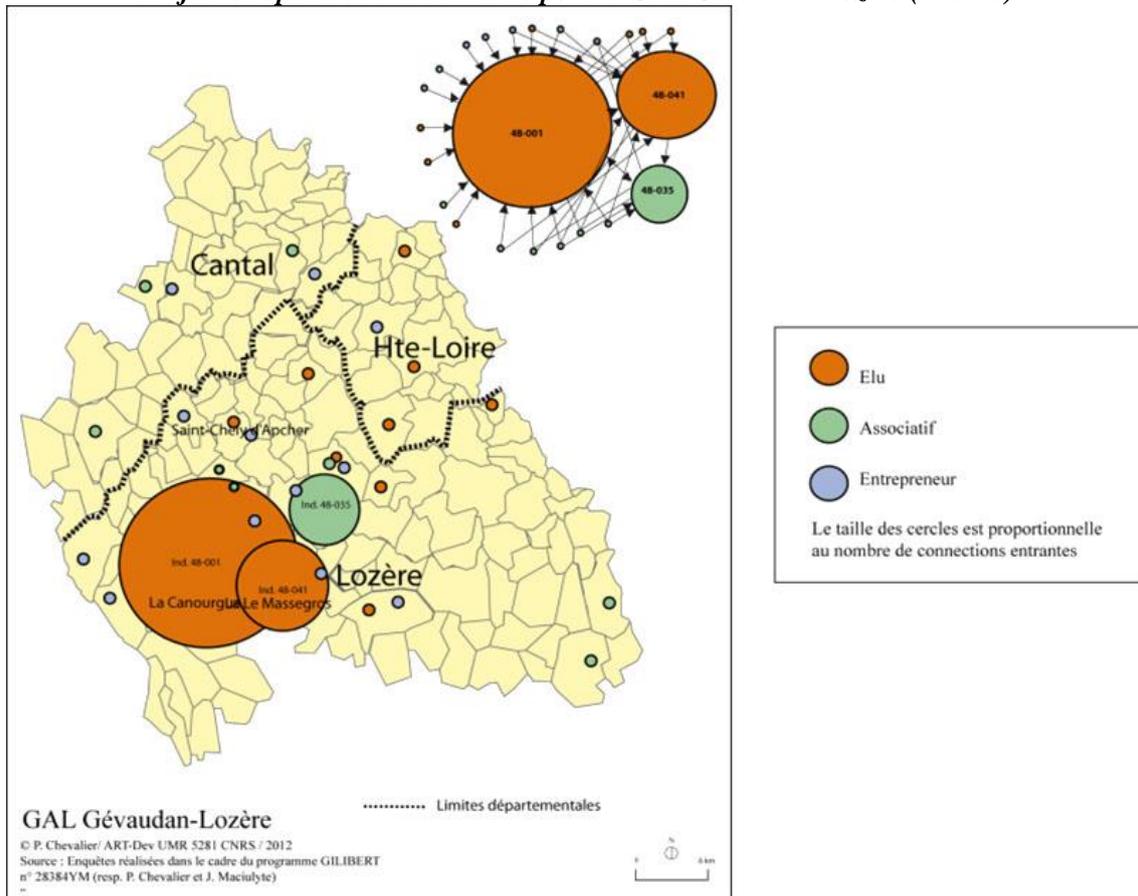
Les liens constituant *le système d'action locale* des GAL ont été soumis à une étude qui s'est décompose en trois temps : le premier s'est attaché à creuser **les liens d'interconnaissance** qui se sont noués entre les membres du réseau et permet d'identifier la position de chacun au sein du GAL ; le second s'est interrogé sur **les liens d'interdépendance** établis entre eux, et donc le rôle de chaque individu au sein du partenariat. Enfin, le dernier s'est intéressé aux acteurs dont le capital social se nourrit **du charisme ou du prestige** dont ils jouissent auprès des autres membres du GAL. La représentation visuelle, sous forme de graphes, a été complétée par une cartographie positionnant les individus dotés de leurs scores individuels dans la commune où ils résident (graphe de l'indice de centralité présenté ci-dessous dans chaque GAL). Ainsi, dispose-t-on d'une image spatialisée (d'une projection) des relations entre les acteurs membres du GAL. Elle restitue la dimension territoriale de la configuration du réseau des acteurs sociaux. Au sein d'un GAL, dont le périmètre regroupe plusieurs entités administratives, le positionnement géographique des acteurs centraux comme celui des acteurs périphériques revêt de l'importance et du sens. C'est à travers les relations d'influence des acteurs centraux que se joue aussi le rapport de forces entre les lieux.

⁸ DEGENNE A., FORSÉ M. (2005), *Les réseaux sociaux*, Paris, Armand Colin, coll. « U ».

⁹ Pour certains auteurs, la notion de capital social désigne les ressources auxquelles les individus peuvent accéder du fait de leur réseau de relations. Pour d'autres, elle s'applique aux propriétés des relations (confiance, réciprocité) au sein de la structure sociale. Ces définitions sont élaborées dans des cadres conceptuels distincts et se prêtent à des utilisations différentes. Compte tenu de l'approche interactionniste que nous avons adoptée, nous avons fait appel aux notions théoriques développées par les sociologues des réseaux (Burt, Granovetter, Lin) pour lesquels le capital social renvoie aux réseaux, aux contacts et aux ressources auxquelles les individus cherchent à accéder pour acquérir de l'information ou pour consolider leur position dans la structure sociale.

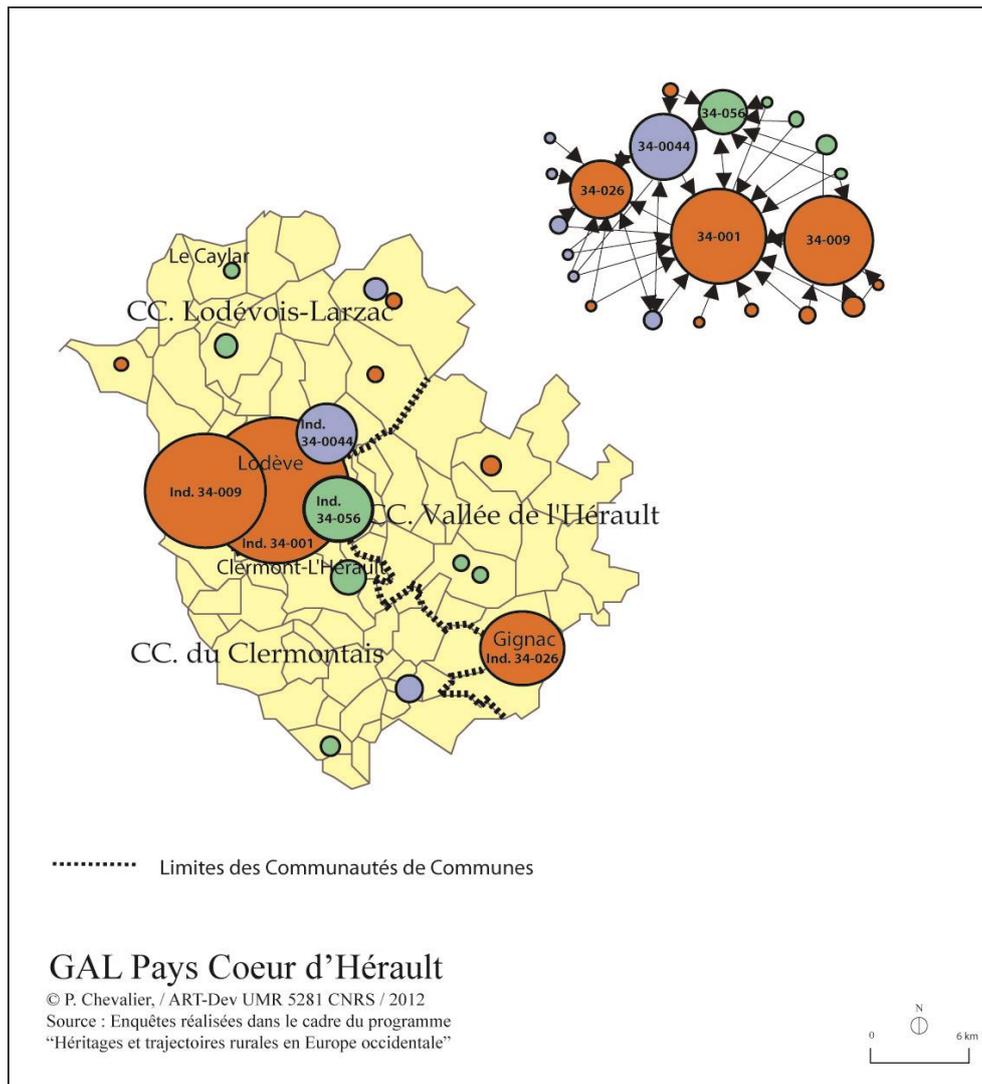
La position de centralité semble faire émerger, dans les quatre GAL, plusieurs types d'individus.

Projection spatiale de la centralité pour le GAL Gévaudan-Lozère (France)



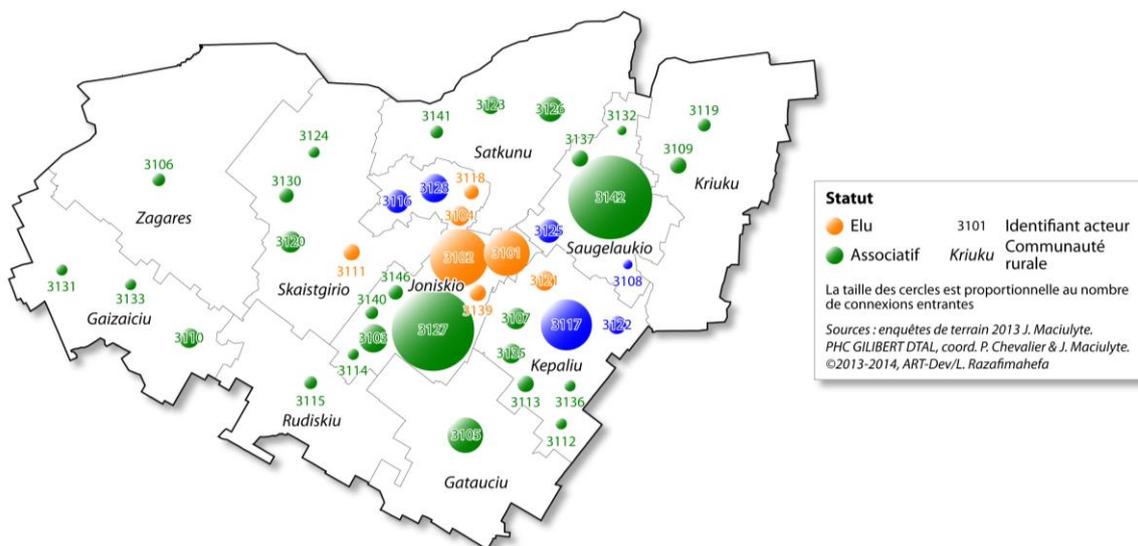
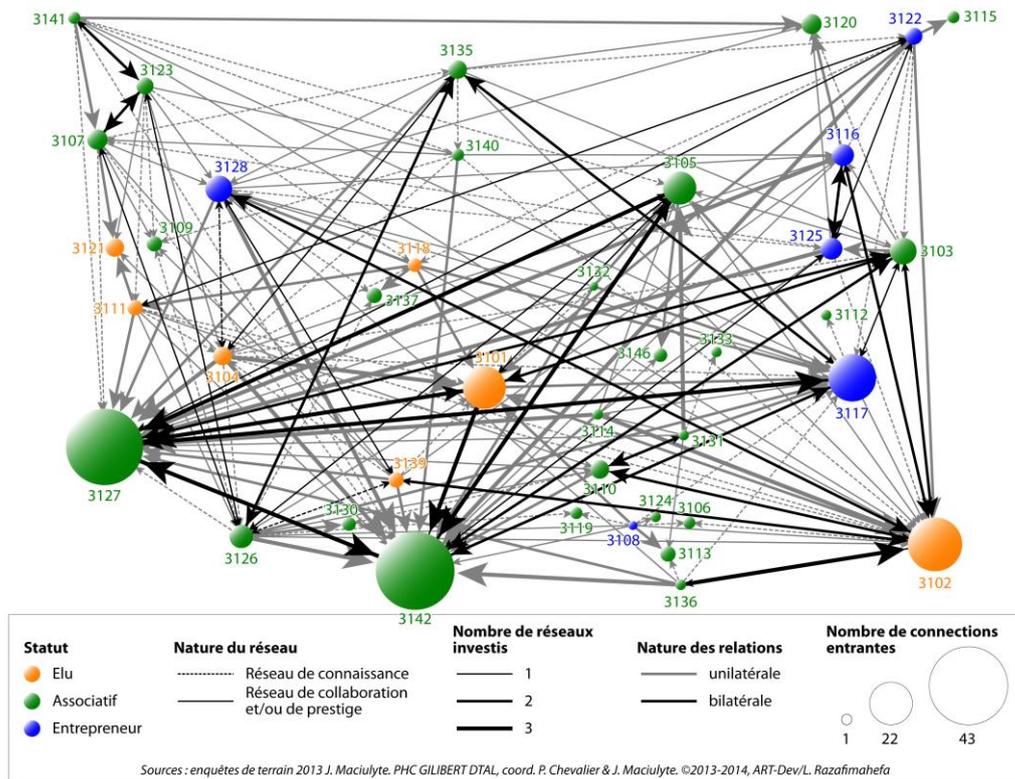
Dans le GAL *Gévaudan-Lozère*, la position de prestige affecte surtout des maires. Ce sont l'ancien maire d'un village de la Vallée du Lot, ancien sénateur de la Lozère et ancien président du Conseil régional (*ind. 48-001*), et l'actuel président du Conseil général de Lozère (*ind. 48-041*), qui continuent à occuper une position centrale dans le réseau. On retrouve aussi le responsable d'une association culturelle de promotion de la culture occitane. Egalement maire du village de Montrodat (*ind. 48-035*), il est très proche politiquement et amicalement des deux élus précédents. Ces leaders appartiennent à cette génération de quinquagénaires qui tirent leur prestige des actions qu'ils ont pu mener dans leur propre commune, de leur intérêt pour la vie économique locale et surtout de leur investissement en faveur du développement de leur territoire. Par leur implication au sein des partenariats comme par leur position sur la scène de concertation locale, ils exercent un véritable *leadership politique*.

Projection spatiale de la centralité pour le GAL Pays Cœur d'Hérault (France)



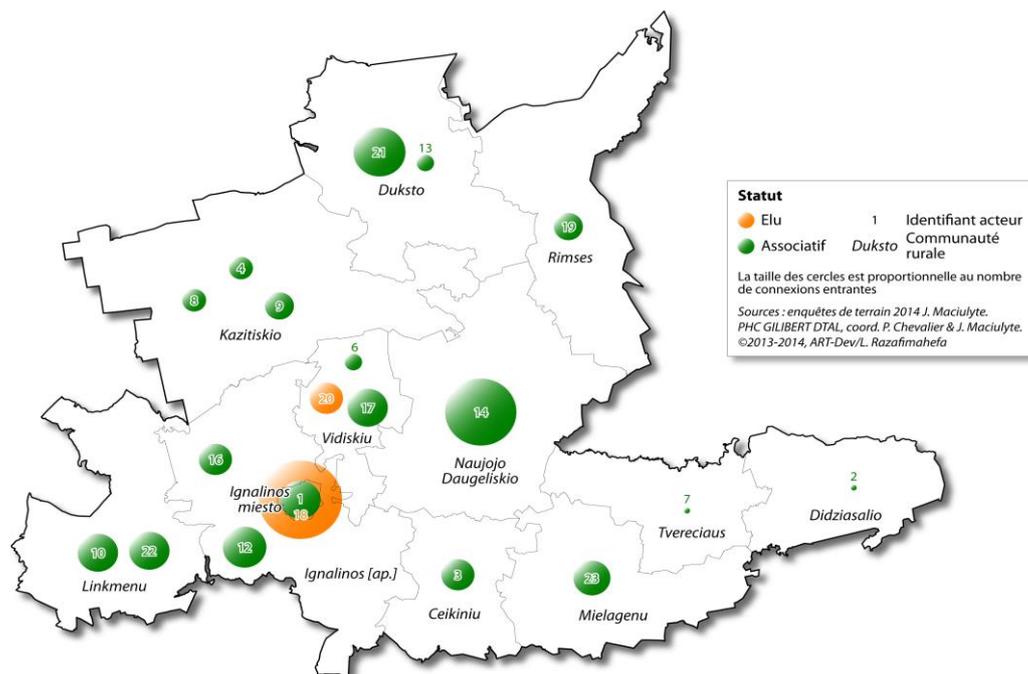
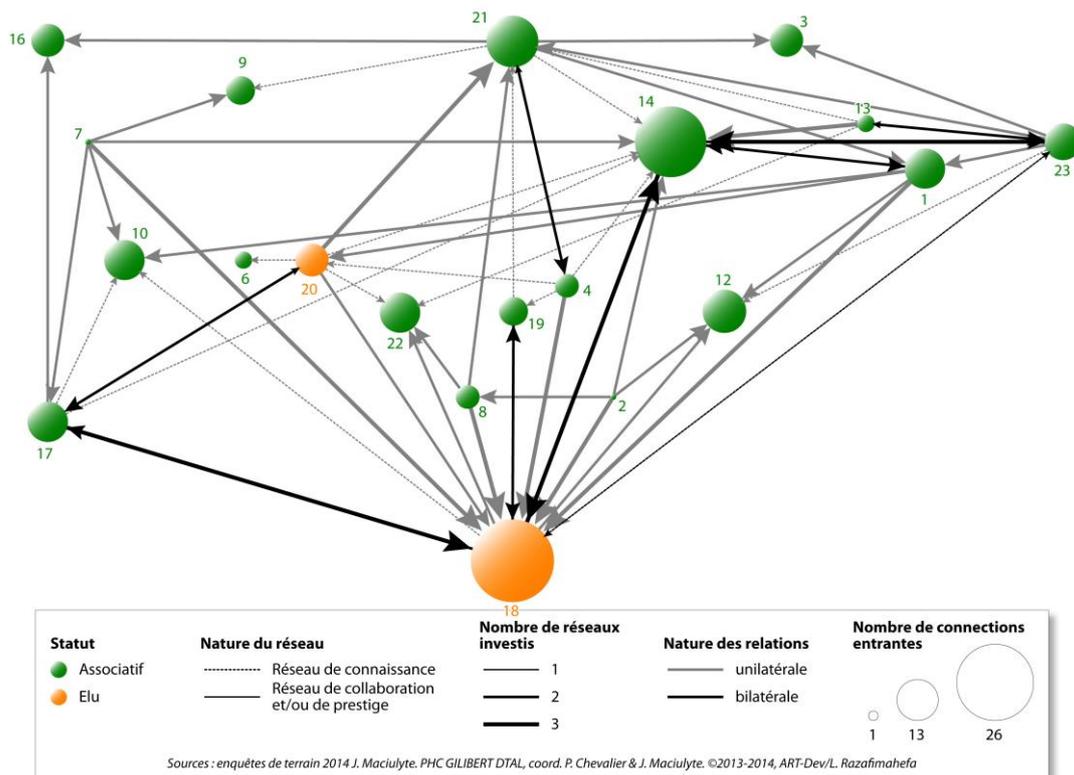
En *Pays Cœur d'Hérault*, où le *leadership* semble partagé entre les trois secteurs (public, associatif et entrepreneurial), cinq personnalités locales dont trois élus occupent une nette position de centralité. Il s'agit tout d'abord de l'ancien député-maire de Lodève, président du GAL (*ind. 34-001*) dont le prestige et la notoriété s'appuient sur un réseau d'acteurs politiques locaux largement acquis à sa cause. Il partage le *leadership* avec le Conseiller général du canton de Lunas (*ind. 34-009*) et le représentant du conseil régional, également conseiller municipal de Gignac (*ind. 34-026*). Le pouvoir d'influence de ce dernier exprime tout d'abord, en partie, l'intégration du rôle politique que joue cet échelon régional dans la gestion des programmes d'aménagement rural en France. Il peut également manifester une forme de mise sous tutelle ou d'encadrement de l'initiative locale par les pouvoirs de l'échelon administratif supérieur. On trouve, enfin, le président de l'Office de Tourisme de Lodève (*ind. 34-056*) et un entrepreneur (*ind. 34-044*), propriétaire de gîtes ruraux au Bosc.

Projection spatiale de la centralité pour le GAL de Joniškis (Lituanie)



A Joniškis, le réseau est dominé par deux individus (*ind.31-27*, *ind.31-42*). Ce sont deux femmes, membres de deux communautés rurales (Jakiškių-Maironio et Bariūnų) mais surtout managers du GAL. A l'origine de la création du GAL en 2004 lors du programme LEADER+ et de leur propre communauté rurale, elles bénéficient d'une forte centralité au sein du réseau. Egalement élues au sein du district (*Savivadylbe*), elles jouissent d'une notoriété qui dépasse largement le périmètre du territoire local. Par leur connaissance des procédures administratives et des dispositifs techniques complexes du programme LEADER, elles ont su parfaitement se rendre indispensables auprès de l'ensemble des communautés rurales du GAL et, plus largement, des acteurs locaux en quête d'informations et d'aide au montage des projets. Comme pour les élus français, elles tirent bien évidemment leur centralité de leur engagement dans leur propre communauté rurale mais restent avant tout soucieuses du bon fonctionnement du GAL garant de leur emploi.

Projection spatiale de la centralité pour le GAL d'Ignalina



Le réseau formé par les membres du GAL d'Ignalina semble mal connecté et révèle une faible intégration. Plus de la moitié des personnes interrogées (9 sur 14) ne connaît pas tous les membres du GAL, ou un tiers des membres du GAL n'est pas connu par les autres acteurs. Le réseau de connaissance et de coopération se structure dans plusieurs groupes, et dans la plupart des cas, les liens unilatéraux connectent les individus d'un groupe à l'autre. Le réseau du GAL d'Ignalina est formé d'une élite de deux individus engagés dans la vie politique locale. L'individu central du système d'acteur est le maire d'Ignalina dont l'indice de notoriété (somme des contacts positifs) est le plus élevé. La majorité des membres interrogés le considère comme l'acteur le plus respecté. De ce fait, le maire est autonome et en position de bénéficier des opportunités riches en revenus de toutes sortes

(notamment en contrôle), en devenant un intermédiaire indispensable à d'autres acteurs eux-mêmes sans alternatives¹⁰. Les relations du maire avec les autres groupes d'acteurs se canalisent par les membres du GAL ayant le statut de fonctionnaire de la municipalité mais dans la majorité de cas représentant également les associations. La deuxième personne, ayant une forte interaction avec le maire et jouissant de l'autorité dans le GAL, est une élue de la municipalité qui accumule différentes fonctions (responsable de l'activité culturelle dans la municipalité, présidente de la communauté rurale et présidente de l'Union des exploitants familiaux du district d'Ignalina). Le calcul d'autonomie a montré que les relations du maire dans le réseau du GAL sont denses mais en revanche il n'y a pas de liens entre les divers groupes d'acteurs eux-mêmes.

La projection cartographique de l'indice de centralité du réseau restitue la dimension territoriale et les effets de polarisation autour des acteurs qui semblent jouer un rôle décisif dans l'impulsion du développement local. Globalement, dans tous les cas, l'ensemble des relations affinitaires et leur projection sur la carte confirment la configuration d'un réseau largement dominé par les élites locales, formées de quelques maires dans le GAL français et de responsables de communautés rurales en Lituanie.

Globalement, la *densité* et la *connexité* relative des relations au sein du réseau permettent de comprendre les modalités de structuration du GAL à partir d'une double base : une base spatiale -les liens qui se nouent entre les acteurs du GAL s'expliquent par un effet de proximité géographique- et une base plus organisationnelle, relationnelle ou affinitaire. Dans le cadre du programme LEADER, la proximité spatiale doit, en théorie, favoriser à terme une proximité autour du sentiment d'appartenance à une communauté élargie qui correspond à l'échelle du GAL.

A l'échelle des périmètres de GAL rassemblant quelques dizaines de collectivités locales et quelques dizaines de milliers d'habitants, la *proximité géographique* semble véritablement jouer un rôle essentiel dans la constitution du lien social. L'extension du périmètre de projet est fondée sur la contiguïté spatiale des collectivités locales. Ces entités définissent le cadre des relations de voisinage : les distances entre les localités, aisément franchissables, favorisent l'interaction sociale. Notons qu'avec la diffusion des moyens de transport individuel, l'amélioration des infrastructures particulièrement intense depuis vingt ans, l'échelle du voisinage ne se limite plus désormais à la sphère du village, ni à la société d'interconnaissance d'autrefois. Elle s'est élargie aux dimensions des aires de fréquentation des lieux centraux par diverses catégories de ruraux (travailleurs pendulaires, petits entrepreneurs, élus locaux, animateurs du développement, etc.). La différence est importante entre les GALs lituaniens de petite taille et celui plus étendu du *Gévaudan-Lozère* dont les superficies sont dans un rapport de 1 à 5. Enfin, le nombre de collectivités locales partenaires (dans un rapport de 1 à 14) apparaît très contrasté, reflétant le degré de fragmentation des maillages communaux en France alors qu'en Lituanie le petit nombre de communes de grande taille simplifie le mode de représentation des collectivités et favorise l'interconnaissance au sein du réseau.

- *La consolidation du leadership politique traditionnel dans le GAL Gévaudan-Lozère*

Généralement, dans le GAL *Gévaudan-Lozère*, si les élites politiques locales ont laissé dans un premier temps la gestion du projet LEADER aux experts du développement local (administratifs, ingénieurs en développement, etc.), dans un second temps, lors de la mise sur agenda du programme, force est de constater qu'elles en ont souvent récupéré la maîtrise.

L'analyse de l'itinéraire politique du conseiller général du canton du Massegros, un des leaders du GAL *Gévaudan-Lozère*, constitue une bonne illustration de ce en quoi le programme européen peut aboutir en termes de consolidation d'un « *leadership* politique traditionnel ». Sa carrière politique se fonde sur un héritage politique et sur la mise en avant d'un certain savoir-faire professionnel ouvrant la voie au mandat électif local. Né en Lozère rurale, il accède à la vie professionnelle en assurant la fonction de technicien agricole au sein du SIVOM¹¹ des *Haut-Plateaux*. Dès 1975, en s'appuyant sur sa connaissance du terrain, il devient maire du Massegros. Fort de cette position, il développe, dès 1992, des structures d'intercommunalité autour de sa municipalité. En 1993, faisant suite à une

¹⁰ Un score d'autonomie peut être attribué à chaque acteur du réseau en comptant le nombre de contacts non redondants de chacune de ses relations ou ensemble de relations. (E. Lazega (2012), *Réseaux sociaux et structures relationnelles*, PUF, pp. 76).

¹¹ SIVOM : Syndicat à Vocation Multiple

demande du président du Conseil général de Lozère et du député de l'époque, il se fait élire conseiller général du canton. L'intégration de ce jeune élu au sein de l'institution départementale se traduit par l'accroissement de sa capacité d'action sur son territoire électif. Il signe un premier « contrat de *pays* » au nom du SIVOM -dont il était paradoxalement encore le salarié- afin d'obtenir des aides financières de l'Etat.

Par la suite, il transforme ce SIVOM en district de développement. Son apprentissage des rôles et des pratiques politiques locales se traduit par la conquête des positions de pouvoir au sein du département. En 1995, il prend la direction du Comité Départemental du Tourisme. Ainsi, il s'octroie la maîtrise progressive d'un secteur de l'action publique locale en plein essor. Profitant du double effet de la décentralisation et de l'arrivée au gouvernement d'un ministre « languedocien » avec lequel il entretient des relations amicales, il impulse une nouvelle dynamique à la politique touristique lozérienne. L'ouverture de son réseau relationnel sur le cabinet du ministre du tourisme lui permet d'être informé sur l'orientation de ce secteur d'action publique. Ses relations privilégiées avec les sommets de l'Etat augmentent sa capacité locale d'innovation. Dès lors, il crée un syndicat mixte (la Société d'Équipement de la Lozère) au sein de laquelle le programme *Pays Gévaudan-Lozère* prend forme. Conformément à une pratique courante de délégation de travail fondée sur la compétence technique, il délègue la réflexion sur le projet de développement à des experts des « administrations tutélaires » (des ingénieurs de la Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt, des techniciens de la Direction Départementale de l'Équipement et de la SAFER¹²). Il apparaît ainsi comme un leader qui s'entoure d'une « équipe de mercenaires »¹³ fondant sa légitimité politique locale sur un important pouvoir relationnel. Son comportement lors de la formulation du programme LEADER *Gévaudan-Lozère* en 2007 en constitue l'exemple le plus significatif. Il mobilise un réseau d'experts en politique européenne, des techniciens et des administratifs travaillant déjà pour le Conseil général de la Lozère auxquels il confie la mission de réaliser la mise en phase et en cohérence du projet de développement *Pays Gévaudan-Lozère* avec le programme LEADER. Dans une forme *notabiliaire* traditionnelle, le leader local mobilise ici les ressources institutionnelles de l'action publique de façon instrumentale pour fidéliser une clientèle sur son territoire d'élection.

L'examen de la nature et de la qualité des relations que les élus locaux entretiennent avec les autres membres du GAL, qui font d'ailleurs figure de « suiveurs »¹⁴, montre qu'ils disposent d'une réelle capacité à activer leurs réseaux institutionnels traditionnels pour formuler les orientations stratégiques, à rallier les partenaires et à orienter leur action au nom « d'un hypothétique intérêt commun »¹⁵. Dans la diffusion du nouveau mode d'action publique, ces élus, souvent des maires, jouent un rôle-clé¹⁶. A l'origine de la démarche de constitution des GAL qu'ils ont suivie de bout en bout, ils sont au cœur de la mise en relation des partenaires qu'ils ont, bien souvent, contribué à désigner. C'est le cas des représentants du secteur associatif qui appartiennent très fréquemment à la sphère d'influence directe des municipalités. Ces élus peuvent aussi avoir directement sollicité les entrepreneurs locaux pour participer au montage institutionnel du projet mais, dans la plupart des cas, ces derniers sont en position périphérique au réseau. A la différence des autres membres du GAL, ces élus locaux sont dotés d'une légitimité qui leur a été conférée par l'élection à la tête d'une collectivité territoriale. Leur autorité est d'autant plus grande qu'elle a été confirmée par leur réélection à plusieurs reprises. La consolidation du gouvernement local par la décentralisation ou la régionalisation a fait émerger un peu partout en France ces maires professionnels qui ont acquis un savoir-faire et des compétences, notamment à travers l'expérience d'une intercommunalité de gestion et/ou de projet.

- ***Un leadership politique plus intégrateur en Cœur d'Hérault***

A l'inverse du leader précédent, « *les leaders intégrateurs* »¹⁷ sont repérés comme étant les personnes ou les groupes initiant les discussions menant à la détermination commune des problématiques

¹² SAFER : Société d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural.

¹³ PAGE S. (2010), "Integrative leadership for collaborative governance: civic engagement in Seattle", *The Leadership Quarterly*, n°21(2), Elsevier Inc., pp.246-263.

¹⁴ CALLAHAN R. (2007), "Governance: the collision of politics and cooperation", *Public Administration Review*, n°67/2, pp.290-301.

¹⁵ On se réfère ici à la définition du *leadership* avancée par KEOHANE N-O. (2010), "Leaders determine or clarify goals for a group of individuals and bring together the energies of members of that group to accomplish those goals", *Tinking about leadership*, Princeton University Press, p.23.

¹⁶ KEOHANE N-O. (2010), *Tinking about leadership*, Princeton University Press.

¹⁷ MORSE R. S. (2010), *op.cit.*

publiques, de leur intérêt et de leur opportunité à les résoudre. Il peut s'agir des agriculteurs, qui ont su fédérer autour d'un véritable projet de territoire les autres acteurs associatifs et les maires ; ou les élus du GAL *Pays Cœur d'Hérault* qui ont su constituer un *leadership intégrateur* fondé sur une construction identitaire de leur territoire et, par là même, une autre forme de mobilisation collective.

Justement, l'analyse du parcours politique de l'un des leaders du GAL *Pays Cœur d'Hérault*, qui porte le projet LEADER, permet d'appréhender les modalités de constitution d'un *leadership intégrateur*. La trajectoire sociale, la nature des liens et la répartition des rôles au sein de son équipe, la mobilisation des différents réseaux d'action (locaux et européens), la capacité d'alterner le rôle de technicien, de militant associatif et celui de porteur de projet, font de cet élu un leader politique atypique. A la base, ce conseiller général a un profil socioéconomique proche de l'acteur dont nous avons précédemment retracé l'itinéraire. Il manifeste son attachement au milieu rural en participant, en tant qu'animateur de projets, à l'activité des foyers ruraux de son canton. Dès 1982, il participe à la mise sur pied de la *fête médiévale de Lunas*. La même année, il constitue une association qui a pour nom « Comment faire du développement local ? ». Parallèlement, son engagement sur le terrain lui permet d'avoir la reconnaissance de l'ancien conseiller général du canton de Lunas qui, à l'âge de 78 ans, après 28 ans de mandats consécutifs, lui propose d'assumer sa succession. Alors âgé de moins de 30 ans, il devient conseiller général de l'Hérault pour ensuite s'imposer comme maire de Lunas. Pour mener à bien sa politique de développement local, il mobilise les outils institutionnels mis à la disposition des élites locales après la décentralisation. Ainsi, il obtient en 1990 la création d'un district à fiscalité propre sur son canton. Jusque-là, son parcours politique ascendant ressemble en bien d'autres points à celui des élus lozériens et héraultais, mais paradoxalement, il stigmatise dans son discours les notables politiques locaux pour leur immobilisme.

Refusant d'entrer dans les réseaux politiques nationaux du parti socialiste (dont il est membre), il déclare : « ce que je fais sur le canton m'apporte plus que ce que je fais au Conseil général ». Pour lui, le développement socioéconomique et le travail politique se rejoignent dans une stratégie de mobilisation et réappropriation des identités territoriales par la population locale. Dans cette perspective, il s'impose progressivement comme l'acteur politique qui porte le projet du GAL. Il intègre, dès le début du processus de création du GAL, un réseau d'experts locaux (ou de « non-experts » comme il se plaît à le dire car « justement des non-professionnels de l'ingénierie territoriale et de la politique (...) ; simplement des entrepreneurs et des responsables associatifs ») mis en place dans le cadre du programme local de développement du *Pays Cœur d'Hérault*. Face aux partisans d'une approche sectorielle du projet, il se range du côté des tenants d'une interprétation territoriale et culturelle du *Pays Cœur d'Hérault*. Après s'être démarqué rapidement des techniciens et des ingénieurs nommés par l'administration des services de l'Etat (DDA¹⁸, DDE¹⁹, DRAC²⁰) qui majorent la dimension économique du projet, il choisit la stratégie de la territorialisation de l'action publique. Pour lui, le *Pays Cœur d'Hérault* est un programme de développement global, c'est-à-dire qu'il est autant culturel, social et économique. De fait, en dénonçant une approche de l'action publique locale par le prisme des filières (agriculture, tourisme, commerce, patrimoine), comme seraient tentés de l'imposer les services de l'Etat et les autres collectivités partenaires du projet (Conseil régional, Conseil général), il déclare vouloir intégrer l'approche identitaire et territoriale dans un processus de développement économique afin d'impliquer les populations vivant sur le territoire concerné. Dès lors, il minimise le rôle des acteurs institutionnels traditionnels, telles que les chambres consulaires et les services déconcentrés de l'Etat dont il s'éloigne progressivement.

Pour lui, « dans cette acceptation de l'activité politique locale, l'élu ne doit pas se restreindre au rôle de gestionnaire, mais redonner la vie à un territoire qui *crève* parce qu'il a perdu tout référent ». La mobilisation de l'identité territoriale doit, selon lui, déboucher sur l'établissement d'une démarche participative vis-à-vis des populations locales. Cette façon particulière de promouvoir le développement local lui permet de s'imposer comme un des porteurs légitimes du programme. Sa nomination à la vice-présidence du *pays* en 2001 en est la preuve. Il structure par la suite autour de lui une équipe de responsables d'entreprises et d'associations fidèles qui partagent sa conception du développement local. Le travail de ces réseaux, où chacun joue pleinement son rôle, s'avère efficace

¹⁸ DDA : Direction Départementale de l'Agriculture.

¹⁹ DDE : Direction Départementale de l'Équipement.

²⁰ DRAC : Direction Régionale des Affaires Culturelles.

lors du passage au programme LEADER 2007-2013. Sa légitimité lui permet de fédérer les socioprofessionnels locaux autour d'un label « Cœur d'Hérault ». Fort de cette réussite, il peut inscrire son action politique sur le long terme car, selon lui, le « processus de réappropriation du territoire par les populations va au-delà d'un mandat électif ».

La capacité à mobiliser la dimension identitaire du territoire atteste de la nature particulière du *leadership* politique de ce conseiller général. A partir de là, il développe une conception de l'action politique locale fondée sur « une démocratie participative active ». Certes, celle-ci se traduit par l'intégration d'entrepreneurs et d'associatifs dans les différentes décisions prises par le GAL, mais surtout par un mode de fonctionnement qui tend à pérenniser les forums de discussion (de plus en plus populaires) mis en place au moment de la création du partenariat ; dans la plupart des autres GAL, ces forums de discussion ont cessé leur activité dès la création officielle du partenariat. Dans cette perspective, selon lui, « le côté identitaire, la participation citoyenne dans la durée et la croyance en ses valeurs, c'est un élément fondamental du territoire ».

- ***La progressive construction d'un « leadership intégrateur » des responsables des communautés rurales à Joniškis***

A l'inverse du GAL cœur d'Hérault, à Joniškis le leadership construit autour des communautés rurales semble plus intégrateur. La réussite du GAL de Joniškis est liée à la mobilisation de ces acteurs locaux, certes capables de réaliser un projet de développement mais surtout capables de permettre la discussion entre les membres du réseau. Pour illustrer cette construction d'un leadership intégrateur, prenons l'exemple de la fondatrice du GAL. Il s'agit d'une agricultrice, responsable de la Chambre d'agriculture dans le district, qui a participé activement à la création des communautés rurales dès les années 1990. A la création du GAL, elle en devient la Présidente. En 2007, elle est élue au Conseil municipal du district (*savivaldybė*) et elle occupe, jusqu'en 2011, la fonction de vice-maire. Dans le réseau interne de Joniškis, la Présidente jouit d'une réelle notoriété, comme l'indique son fort degré de centralité.

Dans toutes ces fonctions, elle s'appuie sur son expérience professionnelle acquise pendant l'époque soviétique où elle a été chef des constructions et a appris à manager des équipes souvent masculines. Cette expérience lui a permis par la suite d'orchestrer l'action locale légitimée par la politique européenne. A ce titre, elle met à profit sa position centrale dans le réseau pour mobiliser et encadrer les autres acteurs locaux. Elle considère d'ailleurs les communautés rurales comme étant les acteurs-clés du développement local. Sa méthode de travail à l'égard des communautés rurales et des autres ONG consiste à rassembler les ruraux pour les aider à mieux réaliser leurs projets communs. Avec l'introduction du programme LEADER, elle cherche à accompagner leurs initiatives tout en les encadrant. Les modalités de son travail correspondent bien au principe d'action du programme LEADER « du bas vers le haut ». Ainsi, le programme a permis l'émergence de nouveaux leaders locaux à la campagne dont le travail en réseau semble relativement bien fonctionner.

- ***A Ignalina, un Leadership non partagé***

A Ignalina, le maire demeure le leader principal de la vie politique du district, ainsi que la figure centrale de la mise en œuvre du programme LEADER. L'analyse du parcours professionnel et politique du maire permet d'appréhender les modalités de constitution d'un *leadership politique*. Né dans la région, le maire d'Ignalina a acquis les capacités de dirigeant depuis ses études supérieures quand il est élu Président du syndicat de l'une des facultés de l'institut polytechnique, et également chef des équipes internationales d'étudiants participant aux constructions pendant les vacances d'été. En 1980, il retourne dans sa région natale où il exerce le travail d'ingénieur dans une usine de réparation des appareillages de combustible. Son expérience d'ingénieur joue sur les priorités du développement territorial de la région ainsi que sur l'orientation du programme LEADER.

Après l'indépendance politique de la Lituanie en 1990, il s'engage dans la vie politique et dès 1995 se fait élire maire. Il réussit à conserver ce poste pendant six élections municipales. Grâce à sa grande expérience dans le domaine des collectivités locales, il est élu dans le Conseil de l'Association des collectivités territoriales et pendant quelques années occupe le poste de Président. Le maire est le secrétaire de la délégation lituanienne dans le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe. En 2002, sa nomination à la présidence du Conseil de développement de la région de la centrale nucléaire d'Ignalina augmente ses capacités de gestion des fonds financiers destinés au développement

territorial. Grâce à sa popularité locale et ses relations avec les élus des autres collectivités territoriales, il devient un des *leaders* de l'Union politique des paysans et des Verts, ce qui lui permet d'accéder au mandat de député européen en 2014.

Le maire d'Ignalina demeure un gestionnaire avéré de son territoire et privilégie les investissements dans le secteur « matériel » plutôt que dans le secteur « humain ». Bénéficiant de financements exceptionnels tant de l'Etat que de l'UE, la municipalité mène de grands travaux d'aménagement et de rénovation d'infrastructure et de bâtiments publics. Dès le début, la municipalité met la main sur le programme LEADER en le considérant comme une source supplémentaire pour la mise en œuvre de sa politique de développement territoriale du district. Le maire contrôle la distribution des ressources financières du programme grâce à la majorité des membres du Conseil de GAL qui appartiennent à la sphère d'influence directe de la municipalité par leur travail et font la figure de « suiveurs ». Les communautés rurales et les autres ONG, qui demeurent peu consolidées et dynamiques, sont marginalisées dans la réception du modèle LEADER.

3. Les projets de développement local comme révélateurs du nouveau mode d'action publique locale

Finalement, c'est à travers l'examen du processus de sélection des projets que l'on peut réellement appréhender les caractéristiques du nouveau mode d'action publique. En effet, l'étape d'élaboration des stratégies de développement local apporte peu d'éléments pertinents pour en juger. Elles sont, d'une part, très encadrées par la réglementation et, d'autre part, très formatées du fait du recours à des prestataires de services (bureaux d'études, agences de développement, etc.) pour rédiger les documents programmatiques. En revanche, les procédures d'appel à projets sont l'expression des choix effectivement opérés par chaque GAL. La grille d'analyse des projets que nous avons retenue et qui a été appliquée à l'ensemble des quatre GAL tient compte de la répartition des financements en fonction des priorités stratégiques, du statut des porteurs de projet et des communes bénéficiaires. A partir de là, il est possible de caractériser les intentions des acteurs décisionnaires qui siègent au sein des organes du GAL, orientent la programmation des appels à projets et participent à leur sélection. Quels enseignements peut-on en tirer ? L'attribution des financements est-elle fidèle aux objectifs des stratégies relevant de l'axe LEADER ? Les quatre scènes locales éclairent la logique qui a prévalu.

- ***En Gévaudan-Lozère, la mobilisation des ressources par un « leadership politique de droit »***
Depuis la création du GAL *Gévaudan-Lozère* en 2007, six appels à projets ont été lancés (2008-2012). Au total, 57 projets ont obtenu un financement au titre de l'axe LEADER sur plus de 150 déposés. La réalisation des premiers projets est aujourd'hui largement achevée, celle des suivants est engagée. Les deux premiers appels concernaient des opérations d'aménagement village (désormais non éligibles aux subventions des Conseils généraux et régionaux) ; de ce fait, ils s'adressaient exclusivement aux communes. Dans le deuxième appel, un important projet à caractère touristique d'aménagement de pistes de ski de fond à la station de la *Baraque des Bouviers* (au cœur des Monts de la Margeride) a été sélectionné. Porté par une association « d'intérêt collectif à but non lucratif »²¹ qui, par délégation de service public, en est gestionnaire, il a permis d'engager d'importants travaux de mise aux normes des équipements d'accueil, notamment des gîtes et des pistes de ski de fond. Le troisième appel ciblait les équipements publics (terrains de jeux, salles de réunion) en direction des jeunes et des personnes âgées. Le quatrième appel affichait le soutien à l'économie locale *via* l'amélioration des zones d'activités et des ateliers relais (mis à disposition par les municipalités à des entreprises privées). Le cinquième portait sur la protection du patrimoine culturel et l'aide aux petits producteurs locaux. Enfin, le dernier affichait l'aide aux associations de producteurs locaux et, pour la première fois dans ce GAL, l'aide aux petits exploitants agricoles pour soutenir la diversification de leur activité (notamment agritouristique).

²¹ Il s'agit de l'Association d'Équipement de la Lozère (AELO), dont le président est aussi le responsable du GAL.

Répartition des projets par priorité stratégique dans le GAL Gévaudan-Lozère
(appels d'offres 2009/2013)

Priorités de la stratégie	Nombre de projets	Montants en euros	En (%)	Répartition du budget initialement prévue par la stratégie pour la période 2007-2013 (en %)
Tradition et patrimoine culturel	2	8 251	3	15
Infrastructures de transport	15	48 523	16	14
Services et équipements publics	22	148 012	48	9
Formation continue	1	4 230	2	3
Petites entreprises	4	14 235	4	40
Tourisme	3	81 241	27	19
Total	57	304 492	100	100

Source : Administration du GAL Gévaudan Lozère (programme Gilibert 2013)

Les porteurs de projet varient en fonction des priorités affichées. La grande majorité des projets déposés l'ont été à l'initiative des municipalités, d'associations qui leur sont proches ou de Sociétés d'Economie Mixte (SEM) dans la perspective de réaliser des opérations de rénovation d'infrastructures ou d'équipements socioculturels à destination des populations locales. Sept projets concernent la protection de l'héritage culturel afin de rénover des édifices à caractère historique. Quatre d'entre eux émanent d'associations parapubliques dont les responsables sont aussi des maires. C'est le cas du projet de restauration de la *tour médiévale* du village d'Apcher porté par l'association « Les amis de la terre d'Apcher » dont le président cumule les fonctions de maire du Malzieu-Ville, vice-président du Conseil général en charge de la culture et président de la communauté de communes *des Terres d'Apcher*. Il est également membre du Conseil d'Administration du GAL. Les quatre projets de soutien au tourisme et aux loisirs à caractère sportif sont essentiellement pris en charge par des associations alors que les projets d'aide aux petites unités de production et ceux destinés à la diversification de l'agriculture sont portés par quelques rares chefs d'entreprises. Ces derniers, peu nombreux, avancent tous la même explication. Le responsable d'une entreprise de papeterie installée à Saint-Amans nous rapporte les propos suivants : « le cofinancement des opérations reste un problème majeur pour les toutes petites entreprises qui, de plus, doivent systématiquement faire l'avance de trésorerie (...), les subventions promises étant toujours versées *a posteriori* et avec des délais pouvant atteindre deux ans après la fin des opérations ».

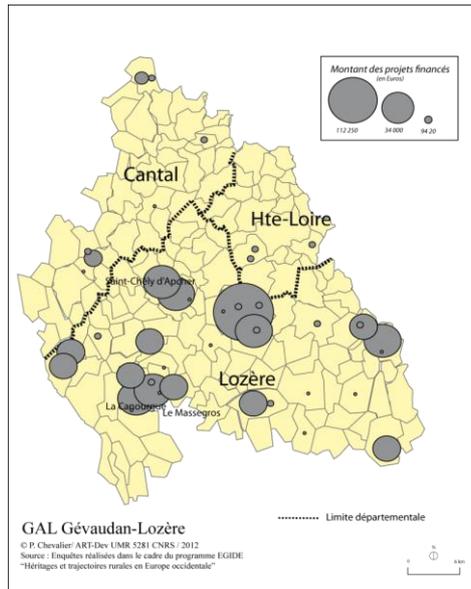
Répartition des projets par types de bénéficiaires (2009/2013) dans le GAL Gévaudan-Lozère

Porteurs	Nombre de projets bénéficiaires	Montant (en euro)	Part relative du budget (en %)
Communes	27	124 856	41
Associations	21	112 212	36
Entreprises	9	67 424	23
Total	57	304 492	100

Source : Administration du GAL Gévaudan Lozère (programme Gilibert 2013)

La répartition des projets par types de bénéficiaires renforce ici aussi une vision d'une politique locale orientée vers les équipements publics. Les porteurs de projets sont majoritairement des associations mais dont les liens avec les communes sont extrêmement ténus. Sur les 21 projets financés et portés par les associations, 19 relèvent de structures qui ont à leur tête un élu local. La « municipalisation » du programme LEADER semble largement accomplie même si celle-ci a tendance à se cacher derrière des structures associatives qui prennent *faits et armes* pour les collectivités locales.

Répartition des projets dans le GAL Gévaudan-Lozère
(appels d'offres 2008-2013)



En termes de répartition géographique, la partie lozérienne du GAL concentre plus de 70% des projets et 82% des financements. Voilà certainement là un des effets de l'obligation en France de cofinancement des projets par les Conseils régionaux. La Région Auvergne, partenaire du GAL, et dont dépendent le Cantal et la Haute-Loire, semble peu encline à cofinancer les projets proposés dans le cadre du GAL. De sensibilité politique différente de la majorité des élus lozériens, elle joue de sa position centrale pour remettre implicitement en question l'existence même d'un GAL qu'elle a pourtant inscrit, en 2007, dans son *contrat de projet Etat-Région*. L'action collective locale passerait-elle outre les conflits politiques ?

- ***En Pays Cœur d'Hérault : les associations touristiques grandes « gagnantes » du programme LEADER***

Depuis le début du programme LEADER 2007-2013, on a compté pas moins de cinq appels d'offres lancés dans le GAL *Pays Cœur d'Hérault*. Au total, 53 projets ont obtenu un financement de plus de 425 000 euros. La réalisation des premiers projets est aujourd'hui largement achevée et un dernier appel d'offres est prévu au mois de septembre 2014. Les deux premiers concernaient l'amélioration de l'intégration des jeunes à la société locale (en finançant, entre autres, deux salles de réunion et des aires de jeu pour les enfants) ; de ce fait, ils s'adressaient préférentiellement aux communes. Dans le cadre du second, un seul projet à caractère agricole a été sélectionné. Situé sur le plateau du Larzac, dans la commune du Caylar, il était destiné à structurer le marché de la viande ovine par la création d'un label « viande du Larzac » et la construction d'un bâtiment de présentation et de vente des produits du terroir sur une aire de l'autoroute A75. Le troisième appel d'offres ciblait le soutien à l'activité agricole et la préservation du patrimoine naturel. La grande majorité des projets étaient alors portés par des associations et des entreprises locales. Le quatrième affichait la préservation du patrimoine culturel et identitaire. Seuls neuf projets ont été retenus dans ce cadre et ont mobilisé un peu plus de 3% du budget total des actions financées (contre 31% initialement prévu). Enfin, le dernier, celui doté de la somme la plus importante (60% du budget du GAL), affichait l'aide au développement du tourisme et à la construction d'équipements d'accueil pour les populations migrantes en période estivale.

Répartition des projets par priorité stratégique dans le GAL *Pays Cœur d'Hérault*
(appels d'offres 2008/2013)

Priorités de la stratégie	Nombre de projets	Montant en euros	En %	Répartition du budget initialement prévue par la stratégie pour la période 2007-2013 (en %)

Soutien au tourisme et à l'accueil des populations	21	286 948	67	25
Améliorer l'intégration des jeunes à la société locale	11	84 650	19	21
Promouvoir le développement durable et la valorisation des ressources naturelles	9	27 845	6	11
Préserver l'héritage culturel et identitaire	3	14 250	3	31
Soutenir les produits agricoles locaux	9	12 185	5	12
Total	53	425 878	100	100

Sources : Enquêtes P. Chevalier/GAL Pays Cœur d'Hérault

Les porteurs de projets varient en fonction des priorités affichées. La grande majorité des projets déposés l'ont été à l'initiative des associations dans la perspective de réaliser des opérations de mise en valeur de sites touristiques ou de rénovation d'équipements socioculturels à destination de la population vacancière. Cette priorité, fixée initialement à 25% du budget total de la stratégie, a finalement consommé plus de 67% des crédits, la réalité des actions financées étant fortement éloignée de ce qui était prévu dans les documents stratégiques cadres.

Alors qu'un petit nombre de projet concerne la protection de l'héritage culturel -trois d'entre eux émanant d'associations paroissiales pour rénover des édifices religieux (église de Lunas, cathédrale de Lodève et chapelle de Saint-Martin-la-Vacquerie) et huit provenant des communes (notamment de Lodève pour le financement de l'exposition annuelle de peintures au musée de la ville)-, l'immense majorité est le fait d'associations touristiques (offices de tourisme locaux, association des « loueurs de gîtes de la Haute-Vallée de l'Hérault », association équestre du Bosc, etc.). Interrogé sur les raisons de cette programmation qui a largement favorisé les initiatives soutenues par les associations touristiques, le président du GAL -à la fois maire et président de l'office du tourisme de Lodève- avance une explication d'ordre pragmatique : « alors que les municipalités peuvent obtenir d'importants financements par ailleurs et n'ont pas la possibilité, dans le cadre de la législation française, de participer directement au financement de certains projets touristiques à but lucratif (notamment de rénovation de gîtes privés et de chambres d'hôtes), elles se sont effacées au profit des associations ». Celles-ci seraient « mieux préparées pour monter les dossiers (...). Elles pourraient mieux dégager des capacités de cofinancement (...) grâce notamment aux diverses subventions obtenues de la part des municipalités (...) pour prendre en charge les opérations d'équipements touristiques ». Selon ce même président, « les entrepreneurs auraient par contre besoin de plus de temps pour maîtriser la complexité des dossiers de soumission et mobiliser des sources de cofinancement ».

Les associations, véritables gagnantes du programme LEADER, bénéficient amplement du soutien des municipalités dont elles sont très proches. Elles servent d'ailleurs très souvent de *faire-valoir* à ces communes qui, légalement, ne peuvent pas directement financer de tels projets privés à but lucratif.

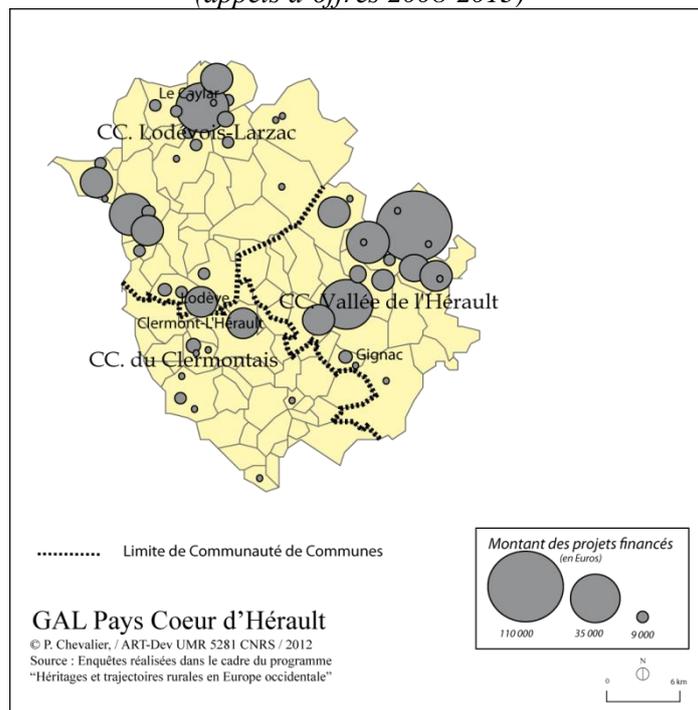
Répartition des projets par types de bénéficiaires (2009/2013) dans le GAL Pays Cœur d'Hérault

Porteurs	Nombre de projets bénéficiaires	Montant en euros	Part relative du budget (en %)
Communes	22	161 250	37
Associations	21	181 450	42
Entreprises	10	83 178	21
Total	53	425 878	100

Sources : Enquêtes P. Chevalier/GAL Pays Cœur d'Hérault

Au final, dans ce GAL, les projets du secteur économique qui seraient susceptibles de dynamiser directement l'activité locale sont en faible nombre. Cependant, les entrepreneurs (en particulier les viticulteurs) sont convaincus que les actions en faveur du développement du tourisme local et de la mise en valeur du patrimoine rural sont des éléments-clés stimulant l'activité vitivinicole.

Répartition des projets dans le GAL Pays Cœur d'Hérault (appels d'offres 2008-2013)



D'un point de vue géographique, même si les trois communautés de communes membres du GAL ont toutes bénéficié de financements LEADER, la carte de localisation des opérations montre une distribution « relativement concentrée » des projets au profit des villages les plus touristiques de l'Ouest (Haute-Vallée de l'Hérault, Région de Saint-Guilhem-le-Désert), du Nord (Causse du Larzac) et de l'Est (Haute-Vallée de l'Orb). Par contre, la plupart des principales villes du partenariat ont bénéficié de très peu de projets financés. Dans l'esprit de la démarche LEADER, l'objectif de concentrer les financements sur des projets et des territoires restreints semble en partie atteint. De plus, contrairement aux autres GAL, il n'existe pas de corrélation significative entre le lieu de résidence des membres siégeant dans les instances du GAL (Conseil de direction, Comité de pilotage, Comité de sélection) et le volume des financements dans les communes où ils résident. Cette carte reflète plutôt la volonté de miser sur des projets touristiques porteurs dont la localisation révèle l'inégale répartition des ressources sur le territoire, et la volonté politique de les mettre en valeur.

- *A Joniškis, une forme de légitimation du territoire du GAL par la distribution des ressources financières ?*

Le 23 janvier 2009, le ministre de l'Agriculture lituanien signe le décret accordant le financement du GAL : 8 150 000 Litas (soit plus de 2 millions d'euros) ont été attribués pour la réalisation de la stratégie. Si le programme national LEADER prévoyait 73% de financement pour la rénovation des villages, l'éventail des travaux pouvait être assez large et dépendait des priorités de chacun des GAL. Dans le GAL de Joniškis, l'accent a été mis sur la rénovation et l'aménagement des bâtiments et des espaces de rencontres et de loisirs pour les ruraux.

Après 7 appels d'offre, le GAL de Joniškis a financé 62 projets. Il est parmi les plus avancés dans le programme LEADER en Lituanie. Les principaux bénéficiaires sont les communautés rurales qui se sont vues financer 42 projets sur 62. La rénovation des bâtiments pour les communautés villageoises et l'aménagement des espaces publics de loisir ont suscité le plus vif intérêt chez ces acteurs locaux. Le budget prévu pour l'aménagement des centres de loisir, la rénovation des places centrales des villages et des autres espaces publics, l'aménagement des parcs et des abords des lacs artificiels, des salles et des aires de sport, a été utilisé dans son intégralité. Les mesures de diversification de l'économie destinées surtout aux entrepreneurs, et la création des ateliers d'artisanat ont été bien moins populaires : sur trois appels d'offre, aucun projet n'a été déposé pour obtenir le financement du

programme LEADER. Au sein de ce GAL, nous notons une répartition homogène du développement des projets.

Avancement du programme Leader dans le GAL de Joniškis après le 7eme appel d'offre (Juin 2013) (Lituanie)

Priorités et mesures	Nombre de projets	Financement attribué (en Litas)	% financement des projets réalisés
<u>1. « La diversification de l'économie, l'augmentation de l'occupation et des revenus chez les ruraux »</u>	9	1 168 142	18.7
1.1. <u>Aide pour le développement de l'économie</u>	9	1 168 142	18.7
1.2. <u>Développement du tourisme</u>	0	0	0
<u>2. « La rénovation des bâtiments publics, l'aménagement de leurs abords et le renforcement du base matériel »</u>	26	1 420 000	22.8
2.1. « La rénovation des bâtiments publics, l'aménagement de leur environnement »	9	879 515	14.1
2.2. « Le développement des centres de loisir et d'occupation »	11	374 250	6.0
2.3. « L'organisation des manifestations culturelles »	6	166 235	2.6
<u>3. « Création d'infrastructure publique»</u>	21	2 363 660	38.0
3.1. « La rénovation des habitats, des places centrales des villages et des autres espaces publics »	6	844 188	13.5
3.2. « L'installation et l'aménagement des accès aux lacs artificiels, des parcs et des espaces de loisir »	6	1 069 142	17.1
3.3. « L'installation et l'aménagement et l'équipement des aires et des salles de sport, l'achat de matériel »	9	450 330	7.2
<u>4. « Rénovation des objets du patrimoine culturel »</u>	6	1 264 580	20.3
4.1. « La préservation et la rénovation des objets du patrimoine culturel »	3	764 580	12.2
4.2. « Création d'ateliers d'artisanat traditionnel »	3	500 000	8.0
Total :	62	6 216 382	100

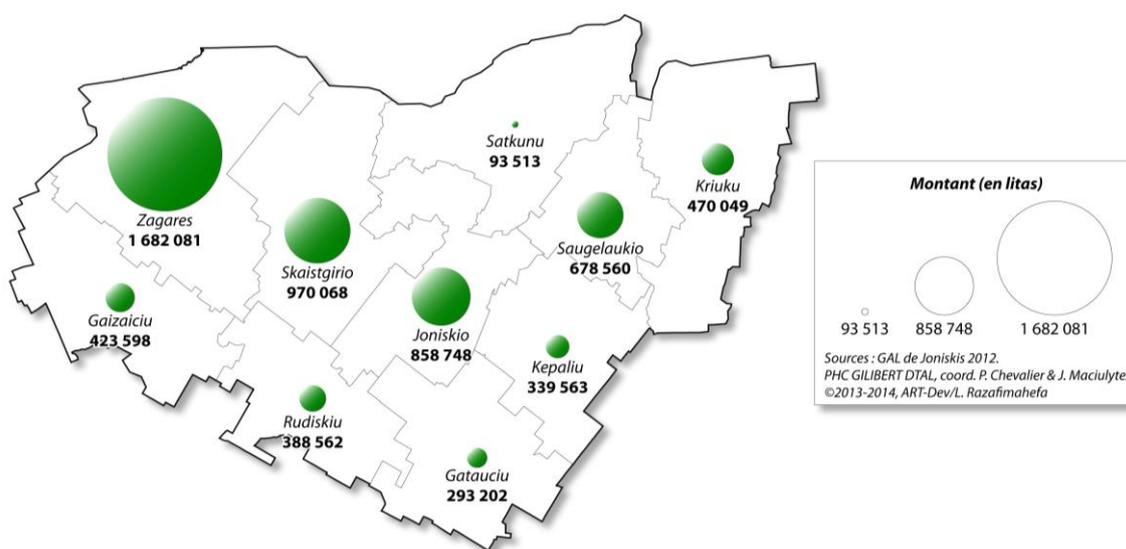
Source : Administration du GAL de Joniškis (programme Gilibert 2013)

La répartition des projets sur le plan géographique est, d'une façon générale, liée à la capacité du réseau du GAL à diffuser son influence sur sa périphérie parfois très éloignée. Ceci semble s'apparenter à une volonté de légitimation du territoire dans ses franges les plus isolées. Les logiques de clientélisme sont peu marquées du fait d'une absence d'autonomie locale au niveau communal, et donc pas de politisation ni de municipalisation possible du programme LEADER. C'est ainsi qu'une grande partie des financements couvrent des territoires locaux éloignées comme Zagare (près de 30%) ou Skaistgirio (16%). Dans ces communes, le volume de population et l'expérience acquise pendant LEADER + semble aussi jouer dans la distribution géographique des fonds.

Cependant, d'autres facteurs conditionnent cette répartition, comme le rôle des opportunités de développement à partir de ressources locales. La localisation des financements les plus importants se situent dans des zones où le potentiel des ressources s'associe à la capacité de montage de projets facilitée par la présence d'une administration bien structurée. C'est le cas avec le Parc Naturel Régional dans la région de Zagare. Plus généralement, les projets plus spécifiques dans leurs liens aux ressources locales, et qui ont pour base le développement touristique ou artisanal, peuvent avoir tendance à expliquer les déséquilibres constatés dans la distribution des fonds au niveau communal. Dans le même temps, même si la répartition en valeur des projets se concentre sur quelques communes, une logique égalitariste, même partielle, semble exister. Certaines priorités définies dans la stratégie concernent la plupart des communes et renforcent, sur cette base, cette logique égalitariste de

distribution des fonds. C'est par exemple le cas des projets de restaurations et de créations d'infrastructures publiques qui concernent la plupart des communes.

Répartition des projets dans le GAL de Joniškis (Lituanie)



Source : Administration des GAL (programme Gilibert 2013)

Plus à l'est du GAL, certaines communes bénéficient peu du dispositif d'aides LEADER même si des efforts ont été engagés. Les différences entre l'est et l'ouest du GAL constituent aujourd'hui une problématique importante sur la conduite et les conditions du développement territorial en interrogeant les liens entre gouvernance et territoires de projets. Il semblerait que des logiques paternalistes expliquent aussi cette répartition des fonds européens qui ont tendance à être concentrés dans des territoires où les acteurs locaux, fragilisés par leur isolement géographique, semblent les moins influents dans la structuration du réseau.

Répartition des projets par bénéficiaires dans le GAL de Joniškis

Porteurs	Nombre de projets bénéficiaires	Montant (en Litas)	Part relative du budget (en %)
Communautés rurales	41	3 482 615	58
Paroisses	4	851 872	14
Entreprises	9	1 168 141	19
Parc régional	5	209 079	4
Autres	2	321 720	5
Total	61	6 033 427	100

Source : Enquêtes programme Gilibert 2013

- A Ignalina, une répartition des projets indépendante de la structure du réseau social

L'analyse du territoire faite par les consultants et les membres de GAL, ainsi que les problèmes des sociétés locales identifiés au niveau de la *seniūnija* pendant une réunion avec les habitants, ont permis de définir les priorités et les mesures de programme LEADER. La stratégie, approuvée par l'Agence nationale de paiement au mois de juillet 2009, comporte deux priorités dont la première concerne le développement de la campagne en réaménageant les villages, et la deuxième concerne le développement touristique et reflète plutôt la vision globale sur le futur développement de la région conçu par le pouvoir local et les consultants du programme LEADER.

**Avancement du programme Leader dans le GAL d'Ignalina après le 6ème appel d'offre
(septembre 2014) (Lituanie)**

Priorités et mesures	Nombre de projets	Financement attribué (en Litas)	% financement des projets réalisés
1. « Les gens actifs habitant confortablement dans les villages aménagés et rénovés »	54	4 684 955,43	85,1
1.1. L'encouragement des initiatives privées à la campagne.	11	348 514,32	6,3
1.2. L'amélioration de l'infrastructure.	35	4 081 135,45	74,1
1.3 La dynamisation des ruraux et l'amélioration des loisirs.	8	255 305,66	4,6
2. « L'amélioration de service et d'offre d'information pour les touristes dans la région d'Ignalina »	25	820 483,01	14,9
2.1. L'amélioration de la distribution d'information touristique.	12	285 000,18	5,2
2.2. L'amélioration de l'état du patrimoine culturel.	7	349 806,83	6,4
2.3. La création d'ateliers publics d'artisanat.	4	185 676	3,4

Source : Enquêtes programme Gilibert 2014

Répartition des projets par types de bénéficiaires dans le GAL d'Ignalina (septembre 2014)

Porteurs	Nombre de projets bénéficiaires	Montant (en euro)	Part relative du budget (en %)
Municipalité	33	3 600 643,91	65,4
Communautés rurales	21	1 100 864,74	20,0
Entreprises	11	348 514,32	6,3
Sociétés de la municipalité	7	188 777,67	3,4
Parc national	2	51 388,8	0,9
Paroisses	3	215 249	3,9
Total	77	5 505 438,44	100

Source : Enquêtes programme Gilibert 2014

La première priorité intitulée « Les gens actifs habitant confortablement dans les villages aménagés et rénovés » comporte trois mesures selon lesquelles sont financés les projets locaux. La première mesure, intitulée « L'encouragement des initiatives privées à la campagne » et dotée de 570 000 Litas, vise la diversification de l'activité non agricole. La deuxième mesure « L'amélioration de l'infrastructure à la campagne » pour laquelle la stratégie prévoit le plus grand budget (4 276 000 Litas) vise la création ou la rénovation des stades, des aires de sport et de jeux, des plages, des rues, des places, d'équipement d'eau et des canalisations, l'amélioration des centres de la culture et des maisons des communautés rurales, etc. La troisième mesure, intitulée « La dynamisation des ruraux et l'amélioration des loisirs » et dotée de 285 000 Litas, soutient des projets de loisirs.

La deuxième priorité intitulée « L'amélioration de service et d'offre d'information pour les touristes dans la région d'Ignalina » encourage le développement du tourisme. Elle se définit en trois mesures dont la première appelée « L'amélioration de la distribution d'information touristique » propose des projets de préparation et de diffusion de l'information touristique (par exemple, l'installation de plaquettes de tourisme, etc.). La deuxième mesure « L'amélioration de l'état du patrimoine culturel » dotée de 285 000 Litas est consacré à l'aménagement du patrimoine culturel. La troisième mesure dotée de 200 000 Litas soutient la création d'ateliers publics d'artisanat.

Avec un retard de plus d'un an par rapport au GAL de Joniškis, le GAL d'Ignalina lance le premier appel d'offres pour les projets locaux le 10 novembre 2010. Dans le premier temps, le GAL a choisi de financer les projets sans investissements matériels ou, selon le langage des fonctionnaires du programme, les projets « légers ». La mobilisation des acteurs locaux pour le programme LEADER

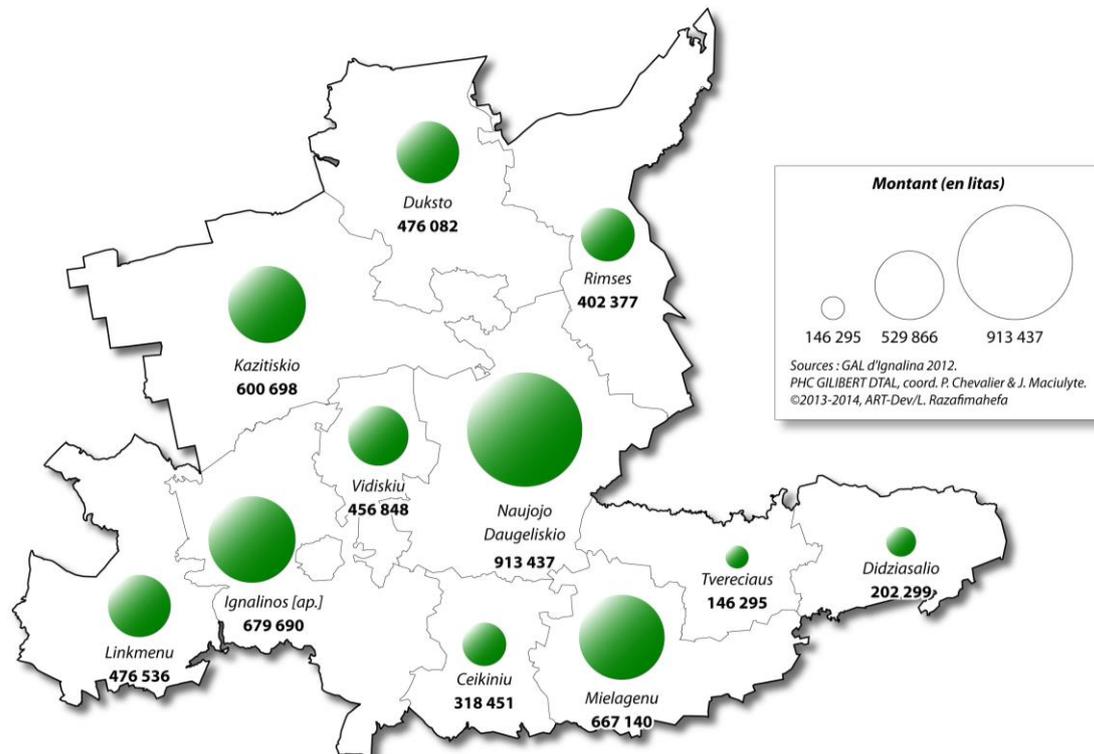
s'est révélée faible et seulement 13 demandes (dix projets de loisir et trois projets liés au tourisme) contre 32 demandes dans le GAL de Joniškis ont été déposées. Dès le début du programme, le GAL d'Ignalina a manifesté un retard dans l'avancement du programme et, à l'été 2011, aucun projet n'a encore été évalué par l'autorité du programme LEADER.

La mise en œuvre des projets du programme LEADER dans le GAL d'Ignalina dépend de la municipalité et son maire qui occupe un rôle central dans le Conseil du GAL. La municipalité demeure un acteur principal du programme grâce à l'autorité et au pouvoir du maire, ainsi qu'aux ressources financières et humaines de la mairie. La priorité a été donnée au développement de l'infrastructure publique (environ trois-quarts du financement du programme LEADER) en privilégiant la construction ou la rénovation des équipements de distribution et de mise en conformité de l'eau potable et de l'épuration (21 projets sur 35 dans l'amélioration de l'infrastructure). Contrairement aux principes du programme LEADER, le mode du développement local dans le territoire du GAL d'Ignalina s'appuie sur le principe « descendant ». La moitié des projets déposés et financés (33 projets sur 77) l'ont été à l'initiative de la municipalité. La majorité des projets déposés par cette dernière concerne l'amélioration de la gestion de l'eau potable et d'épuration (20 projets) ainsi que l'aménagement des espaces publics (places, rues, etc.) et la rénovation des centres socioculturels (9 projets). Un petit nombre de projets concerne l'équipement destiné au loisir et au sport (8 projets) et sont pris en charge par les communautés rurales et la municipalité.

Le programme LEADER n'a pas assez contribué à la promotion du potentiel touristique du territoire du GAL (25 projets ou 15% du montant total). Les projets de distribution de l'information touristique (brochures, livres sur les objets touristiques, panneaux d'information, etc.) et la protection du patrimoine culturel sont pris en charge par des acteurs de statuts divers (communautés rurales, municipalités et ses institutions culturelles, parc national, paroisse). La création des ateliers d'artisanat est portée par quatre communautés rurales. En revanche, la priorité dans le développement de petites entreprises a été donnée au tourisme aquatique. Parmi le petit nombre de projets portés par les entrepreneurs, la moitié de la dotation a été attribuée à l'achat de canoës dont 83% de ce financement à un seul jeune entrepreneur.

Dans le GAL d'Ignalina, le programme LEADER instrumentalisé par la municipalité a été mis en service d'une politique d'équipement du district en privilégiant l'amélioration de la qualité de la gestion de l'eau potable. Les projets d'équipements sportifs et de loisir, ainsi que les projets d'aménagement de salles de réunions renforçant indirectement les liens sociaux et la vie associative à l'échelle locale, étaient minoritaires et dans la plupart des cas portés par la municipalité (12 projets sur un total de 17 ont été pris en charge par la municipalité ou en partenariat avec celle-ci). Si le programme LEADER a contribué à l'amélioration de la qualité de la vie, il n'a pas assez contribué au soutien des initiatives provenant « d'en-bas », ni à la consolidation des communautés villageoises.

Répartition des projets dans le GAL d'Ignalina (Lituanie)



Contrairement au GAL de Joniškis, la répartition géographique des projets dépend dans une large mesure de la municipalité qui demeure la principale porteuse des projets. Les projets d'infrastructure et d'équipements publics qui regroupent les trois-quarts du budget du programme sont repartis dans tous les *seniūnija* et au moins un projet d'équipement d'eau potable ou d'eaux usées a été réalisé dans leur territoire. Cependant, la répartition en valeur se concentre sur quelques *seniūnija* qui ont bénéficié de plusieurs projets d'équipements publics (un projet d'équipement d'eau a bénéficié de deux à quatre fois plus de financement que les autres projets). Il existe une corrélation entre le lieu de résidence des membres du conseil du GAL proches du maire (les élus de municipalités) et le volume des financements obtenus par la *seniūnija*. Egalement, la proximité du centre du district et les ressources touristiques du parc national jouent en faveur de l'acquisition des fonds. En revanche, les territoires périphériques situés à la frontière avec la Biélorussie ont le moins bénéficié du programme LEADER.

4. Un succès ou un échec de la mise en œuvre de LEADER ?

La greffe du modèle LEADER proposé par l'axe IV de la PEDR se solde-t-elle par un succès ou par un échec ? Son application témoigne-t-elle de l'acquisition par les acteurs d'une capacité politique à utiliser l'instrument LEADER en vue de favoriser le rattrapage des espaces ruraux, notamment en Lituanie ? Le bilan des effets du transfert de cette politique peut être tiré, d'une part, à l'échelle des deux pays étudiés et, d'autre part, au niveau de chacun des quatre GAL observés.

Le mode de transfert de politique publique promu par l'UE accorde à la France et à la Lituanie des marges de manœuvre leur permettant d'adapter l'instrument LEADER aux logiques d'action répondant à leurs objectifs de politique publique. Les prismes nationaux, c'est-à-dire les éléments institutionnels, les acteurs et/ou les facteurs culturels qui sont susceptibles de déterminer la réception des normes et des politiques européennes, constituent un puissant facteur de différenciation. La pression adaptative exercée par l'UE est diversement reçue et intégrée par les prismes nationaux et se traduit par des logiques d'action différenciées dans les deux pays. Le processus de transfert peut conduire à une absorption du modèle LEADER proposé par l'UE, ouvrir sur une transformation de celui-ci ou se solder par le rejet du paradigme qui le promeut. La distinction entre une **logique d'accompagnement** et une **logique d'intervention** offre une grille d'interprétation de la manière dont

l'acteur étatique combine techniques et outils de politique publique pour encadrer la mise en œuvre de l'instrument LEADER.

La logique d'accompagnement est fidèle au paradigme de l'action publique LEADER. Elle procède d'une démarche ascendante qui postule la capacité d'initiative des acteurs locaux, leur aptitude à composer sur la base du volontariat un partenariat et à délimiter un périmètre d'action. A l'échelle nationale, on observe la formation d'un maillage territorial hétérogène ne couvrant que partiellement l'espace rural en raison d'un mode de sélection des projets de GAL fondé sur la compétition (principe de différenciation).

La logique d'intervention est l'expression de la volonté de l'acteur étatique de plier l'instrument LEADER aux objectifs spécifiques qui sont les siens. En conséquence, le dispositif institutionnel relève d'un mode de commande et de contrôle dans une démarche *top-down*. Les procédures définissent des règles dures de formation des partenariats et de détermination des périmètres, sur la base de maillages institutionnalisés. L'intention du pouvoir central est d'imposer la maille convenant le mieux à l'objectif d'instrumentation de la démarche LEADER dans une logique de quasi planification et de gestion distributive.

Une deuxième série d'enseignements concerne les effets de la diffusion du modèle dans les territoires ruraux. Au niveau local, l'instrument LEADER entre en résonance avec un territoire, une société locale avec ses rapports sociaux spécifiques, ses élites, ses ressources. L'apprentissage du dispositif institutionnel se fait dans le contexte de réception propre à chaque GAL. Il s'accompagne d'un processus d'appropriation de la démarche de développement local au cours duquel les acteurs assimilent une nouvelle information et la combinent avec leur expérience passée pour l'incorporer aux actions qu'ils projettent dans le futur²². Ce processus est fonction de la mobilisation des élites et de la représentation qu'elles se font de son utilité pour résoudre les problèmes locaux. Si la mise en œuvre de l'instrument LEADER est généralement maîtrisée par les élus et les managers, la diffusion souvent limitée des principes LEADER à une poignée d'acteurs sociaux, leur modeste implication dans la préparation des stratégies et des projets soulignent les limites du transfert. En croisant la logique d'action qui dépend du prisme national, et le mode d'appropriation par les acteurs récepteurs au niveau local, on peut définir les situations types ci-dessous.

L'Européanisation par transfert institutionnel : le cas du modèle LEADER sur les terrains d'observation

	Logique d'accompagnement	Logique d'intervention
Degré d'appropriation élargi à une diversité d'acteurs locaux	Absorption du modèle (France : GAL Pays Cœur d'Hérault)	Adaptation du modèle (Lituanie : GAL de Joniškis)
Degré d'appropriation limité à une « classe de projet » (une élite)	Adaptation du modèle (France : GAL Gévaudan-Lozère)	Inertie (Lituanie : GAL d'Ignalina)

L'effet maximal est atteint lorsqu'une logique d'accompagnement favorise une large appropriation du modèle LEADER par les acteurs locaux. C'est le cas dans le GAL Pays Cœur d'Hérault où l'apprentissage s'est étendu sur près de deux décennies. Les projets et les réalisations de ce GAL témoignent d'une **absorption du modèle européen** conforme à l'esprit qui le fonde. Deux autres GAL (Joniškis et Gévaudan-Lozère), moins avancés en matière d'apprentissage, sont sur une **trajectoire d'adaptation** du modèle LEADER. Ils s'efforcent de surmonter les freins institutionnels, soit dans une logique d'accompagnement du transfert de modèle (cas français), soit dans un cadre plus interventionniste (cas lituanien). Toutefois dans ce dernier cas, la participation active des communautés rurales vient compenser l'influence d'un mode de pilotage *top-down*. Seul, l'exemple du GAL d'Ignalina révèle une **situation d'inertie** qui est le produit d'un pilotage *top-down* verrouillant les canaux de diffusion des valeurs du modèle LEADER. En instrumentalisant stratégies et projets au service des politiques municipales, les élites locales expriment une forme de rejet du paradigme de l'action LEADER.

²² RIPOLL Fabrice & VESCHAMBRE Vincent (2005), « L'appropriation de l'espace : sur la dimension spatiale des inégalités sociales et des rapports de pouvoir », in *Noréis*, n°195, pp. 7-15.

Globalement, l'analyse des quatre GAL ne permet bien évidemment pas de conclure au sujet de l'ensemble des partenariats des deux pays étudiés. Néanmoins, certains points saillants semblent émerger, l'organisation de l'espace local et du contexte national paraissant jouer un rôle décisif dans la constitution et la structuration des réseaux de coopération. L'adoption du dispositif LEADER procède globalement d'un mécanisme complexe dont le fonctionnement combine trois éléments principaux pour déterminer les formes d'implication des acteurs locaux dans le réseau de coopération.

Le premier renvoi à l'ancienneté de l'implication dans des démarches de développement local.

Si le programme LEADER offre, en théorie, aux acteurs locaux la possibilité de mobiliser leur capacité d'action et capter de nouvelles ressources, dans les faits, il dépend beaucoup des modalités d'implication des communautés locales dont la capacité d'apprentissage du modèle de développement local est liée à leur expérience accumulée. Plus largement, l'ancienneté et la diversité des dispositifs de développement local favorisent la structuration des réseaux d'acteurs sur une base élargie d'interconnaissance et d'implications individuelles. Dans les GAL où les dispositifs de développement local se succèdent depuis plus de vingt ans (GAL Pays *Cœur d'Hérault*), le degré d'intégration des membres au réseau semble élevé et la cohésion du groupe affirmée.

L'organisation socio-économique de l'espace local et son niveau d'équipement jouent ensuite un rôle décisif dans la constitution des réseaux de coopération : les densités de peuplement, les distances entre les lieux ainsi que la structuration socioéconomique locale influent sur l'émergence des systèmes d'acteurs susceptibles de s'investir dans des coopérations mues par la logique de réseau.

Enfin, le mécanisme d'appropriation dépend du mode de fonctionnement du système d'action locale qui peut polariser fortement l'action collective autour d'un petit nombre d'acteurs locaux. Face aux normes qui encadrent leurs actions, ceux-ci sont amenés à développer leurs capacités d'apprentissage, ce qui va parfois de pair avec le déploiement « d'espaces informels » de réinterprétation des politiques publiques et de « stratégies d'évitement » (au sens de Pfeffer & Salancik²³). Par exemple, en *Gévaudan-Lozère*, les maires, surreprésentés, y siègent avec un autre statut de façon à respecter formellement la répartition des trois tiers. Dans ces territoires, ces élites, qui sont amenées à contrôler des sommes plus importantes et à se consacrer à temps plein à leurs activités au sein de leur commune et de leur GAL, continuent à se professionnaliser ; ceci tend à renforcer la « classe de projet » telle qu'elle est définie par I. Kovách et al.²⁴, son professionnalisme et son niveau de qualification. En lien avec cet accroissement des capacités d'action des membres des GAL, des questions relatives à leur légitimité -mettant en avant notamment le risque de clientélisme et de mise en concurrence des différentes communes- se font jour.

Conclusion

Quels enseignements tirer du transfert de modèle : au croisement des logiques d'action et des contextes locaux de réception

Une première série d'enseignements porte sur l'europanisation des logiques politiques d'accompagnement ou d'intervention par l'opérateur national. L'examen des moments critiques du processus de transfert pointe la responsabilité de l'opérateur étatique dans la séquence de transposition de l'instrument LEADER. Loin d'être respecté par les deux Etats, les principes d'une action publique de type *bottom-up* ont subi des durcissements réglementaires infléchissant la philosophie du modèle LEADER jusqu'à le détacher du projet initial (c'est surtout le cas de la Lituanie). Formalisé et inséré dans un dispositif d'action publique spécifique (le programme national de développement de la campagne), l'instrument LEADER n'est pas le vecteur fidèle du modèle originel, ses principes de base ont pu être modifiés, dans certains cas déformés.

Une deuxième série d'enseignements concerne les effets de la diffusion du modèle dans les territoires ruraux. A l'échelon local cette fois-ci, l'apprentissage du dispositif institutionnel se fait dans le contexte particulier propre à chaque partenariat ou Groupe d'action locale (GAL). La mise en œuvre du modèle LEADER est indissociable de modes d'appropriation contextualisés.

Les enquêtes de terrain menées depuis 2013 dans les quatre GAL, et l'analyse des réseaux sociaux constituant ces mêmes GAL ont mis en évidence le rôle clé joué par les élites locales, en particulier celui des élus locaux en France et dans le GAL lituanien d'Ignalina ou des responsables des

²³ PFEFFER J., SALANCIK G.R. (1978), *The external control of organizations : a resource dependence perspective*, New York Harper & Row.

²⁴ KOVACH I., KUČEROVA E., (2006), « The Project Class in Central Europe : the Czech and Hungarian Cases », *Sociologia Ruralis*, 46/1, pp.3-19.

communautés rurales dans le GAL de Joniškis en Lituanie. En France, l'institutionnalisation de l'instrument LEADER dans les mains des élus locaux s'appuie sur une conception du rapport **gouvernant/gouverné de type traditionnel**. En Lituanie, en présence d'une décentralisation imparfaite et en l'absence de collectivité territoriale au niveau local, le leadership dans le GAL de Joniškis s'est construit autour des communautés rurales ainsi que dans le GAL d'Ignalina autour de l'élite politique.

La tendance générale à la « monopolisation du programme LEADER » par un groupe d'élites locales (responsables politiques ou de communautés rurales) répond en priorité à des enjeux d'aménagement rural (mise à niveau des équipements en Lituanie, projets d'infrastructures, etc.) en vue d'assurer les conditions d'un développement local souvent borné au périmètre communal. La diffusion réduite des principes LEADER dans la société locale, que ce soit en France ou en Lituanie, la modeste implication des acteurs dans la préparation des stratégies et des projets révèlent les limites du mécanisme de transfert.

Références bibliographiques

- DEGENNE A., FORSÉ M. (2005), *Les réseaux sociaux*, Paris, Armand Colin, coll. « U ».
- FORSE Michel (2008), « Définir et analyser les réseaux sociaux, les enjeux de l'analyse structurale » in *Informations sociales*, Vol. 3, n°147, pp. 10-19
- LELOUP Fabienne, MOYART Laurence & PECQUEUR Bernard (2005), « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? », in *Géographie, Economie et Société*, vol. 7, n°4, pp. 321-331.
- LIN Nan (1995), « Les ressources sociales : une théorie du capital social » in *Revue Française de Sociologie*, Vol. 36, N°4, pp. 685-704.
- KOVACH Imre (2002), « Leadership, Local Power and Rural Restructuring in Hungary », in HALFACREE Keith, KOVACH Imre & WOODMARD Rachel (éds), *Leadership and Local Power in European Rural Development*, Ashgate/Aldershot, pp. 91-144
- KOVACH I., KUČEROVA E., (2006), « The Project Class in Central Europe: the Czech and Hungarian Cases », *Sociologia Ruralis*, 46/1, pp.3-19.
- MERCKLE Michel (2011), *Sociologie des réseaux sociaux*, La Découverte, 2004, nouvelle édition, 125 p.
- PFEFFER J., SALANCIK G.R. (1978), *The external control of organizations: a resource dependence perspective*, New York Harper & Row.
- RIPOLL Fabrice & VESCHAMBRE Vincent (2005), « L'appropriation de l'espace : sur la dimension spatiale des inégalités sociales et des rapports de pouvoir », in *Noroi*, n°195, pp. 7-15.
- SAURUGGER Sabine & SUREL Yves (2006), « L'européanisation comme processus de transfert de politique publique », in *Revue Internationale de Politique comparée*, SAURUGGER Sabine & SUREL Yves, *L'élargissement de l'Union européenne : un processus de transfert institutionnel ?*, vol. 13, n°2, pp. 179-211.