



HAL
open science

Effets du programme LEADER sur la gouvernance locale des territoires ruraux engagés : la mise en place d'une capacité territoriale

C Laidin, Marielle Berriet-Sollic, Denis Lépicié

► To cite this version:

C Laidin, Marielle Berriet-Sollic, Denis Lépicié. Effets du programme LEADER sur la gouvernance locale des territoires ruraux engagés : la mise en place d'une capacité territoriale. XXIXth European Society for Rural Sociology Congress Crises and the futures of rural areas Rennes, France. July 3 – 7, 2023, European Society for Rural Sociology, Jul 2023, Rennes, France. hal-04400845

HAL Id: hal-04400845

<https://hal.inrae.fr/hal-04400845>

Submitted on 17 Jan 2024

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

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

XXIXth European Society for Rural Sociology Congress
Crises and the futures of rural areas
Rennes, France. July 3 – 7, 2023
Working Group 30, Participatory Local Policies, LEADER

Catherine Laidin*, Marielle Berriet-Sollicec, Denis Lépiciér

*corresponding author, L'Institut Agro Rennes-Angers, catherine.laidin@institut-agro.fr

Résumé

Les résultats proposés dans cette communication concernent l'analyse comparée sur longue période des effets du programme européen de développement rural LEADER en France et en Italie. Ces résultats concernent cinq études de cas étudiés sur trois programmations européennes pendant 20 ans (de 1994 à 2014) dans le cadre des recherches du projet TRUSTEE (projet n° ANR-13-RURA-0001-01). et portent sur les processus de mise en place d'une capacité territoriale par LEADER dans les zones bénéficiaires caractérisées par une diversité de modèles institutionnels nationaux et locaux. Cette capacité induite par LEADER combine trois principales capacités (i) la capacité sociale exprimée au sein des communautés rurales (ii) la capacité politique mobilisée dans la vie citoyenne et enfin (iii) la capacité instrumentale déployée dans la conduite de l'action publique. La méthodologie combine les apports de l'économie néo-institutionnaliste et de la sociologie politique de l'action publique, à partir d'une analyse qualitative de la gouvernance locale.

Effets du programme LEADER sur la gouvernance locale des territoires ruraux engagés : la mise en place d'une capacité territoriale

Introduction

Au début des années 1990, la Commission européenne proposait un programme pour expérimenter une nouvelle approche du développement rural. Le programme LEADER encourageait alors une coalition d'acteurs locaux, publics et privés à construire et mettre en œuvre un projet de territoire pour engager un développement de leur territoire et soutenir les initiatives locales.

L'hypothèse centrale de LEADER était alors que le soutien au développement rural était plus efficace si la construction et la mise en œuvre de la stratégie de développement étaient pilotées par les acteurs locaux, gage d'une meilleure adaptation au contexte local et d'une appropriation par les acteurs concernés. Le programme est alors mis en œuvre depuis un groupe d'action locale (GAL) réunissant des acteurs publics et privés du territoire.

Dès sa mise en place, ce programme suscite un véritable engouement scientifique pour sa portée exploratoire en faveur du développement rural, comme en témoigne le numéro spécial de la Revue *Sociologia Ruralis* (Buller, 2000; Osti, 2000; Ray, 2000). Différents travaux ont ensuite documenté l'innovation sociale de LEADER (Dargan & Shucksmith, 2008; Dax & Oedl-Wieser, 2016; Neumeier, 2012) ou le modèle de développement néo-endogène sous-jacent à cette expérimentation (Bruckmeier, 2000; O'Keeffe, 2013; Shucksmith, 2010). Ce programme européen impulsé par le haut pour promouvoir une approche ascendante de développement local (Laidin, 2019) éveille ainsi une forte curiosité sur les spécificités de la gouvernance du programme LEADER et son insertion dans les régulations européennes, nationales et régionales. Différents travaux mettent également en évidence les apports du programme LEADER en faveur du renforcement des capacités institutionnelles (Scott,

2004) ou communautaires (Dax & Oedl-Wieser, 2016; Shucksmith, 2010) et de la coopération entre institutions et acteurs socio-économiques (Bolli & Zanetti, 2011). La mise en réseau des acteurs locaux donne ainsi lieu à la mise en place d'un capital social localisé (Bosworth et al., 2015; Chevalier et al., 2018; Dargan & Shucksmith, 2008; Nardone et al., 2010), mais aussi à des formes de centralisation des pouvoirs régionaux et locaux autour des élites politiques (Esparcia et al., 2015; Laidin & Sénégas, 2020) sous l'influence de cadres institutionnels multiniveaux nationaux et locaux (Chatzichristos & Perimenis, 2022; Pollermann et al., 2020).

Malgré cette multitude des travaux scientifiques depuis une vingtaine d'années, la question de la valeur ajoutée de LEADER sur les zones rurales bénéficiaires demeure posée et fait l'objet de critiques récurrentes de la part de la Cour des comptes européenne (European Court of Auditors, 2022). Récemment, à partir d'une approche économétrique, Aubert et al. (2022) repèrent des effets significatifs de LEADER sur l'emploi local et l'attractivité économique des zones aidées. Ils soulignent toutefois les limites de leurs analyses et l'intérêt d'ouvrir la boîte noire de la gouvernance territoriale en poursuivant leurs travaux par des approches d'analyses qualitatives complémentaires. Les résultats de recherche présentés dans cet article s'inscrivent précisément dans cette perspective.

1 Problématique et question de recherche

Notre ambition est de répondre à la question suivante : par quels processus le programme LEADER, qui vise un développement local en s'appuyant sur une coalition d'acteurs locaux publics et privés, influence-t-il la gouvernance locale des territoires concernés ?

En s'appuyant sur les apports de l'économie néo-institutionnaliste et de la sociologie politique pour analyser par le bas la gouvernance locale, nous proposons de rendre compte de l'influence des différentes configurations et activités des GAL sur les gouvernances locales et des processus par lesquels se construit cette influence.

Notre hypothèse est que le programme LEADER joue de façon différenciée sur la capacité territoriale, selon les capacités des acteurs et institutions locales et la diversité des modèles institutionnels (**polity**) nationaux et locaux.

Le concept de capacité territoriale, proposé par le chercheur français D. Lapostolle (2021), combine l'approche standard des capacités individuelles (Sen, 1999) avec celle des capacités collectives (Ibrahim, 2008; Stewart, 2005). Dans un premier temps, parce que le bien être des individus ne concerne pas uniquement les revenus ou la richesse matérielle, cette approche propose de s'intéresser plus globalement aux capacités individuelles, c'est-à-dire aux réelles possibilités dont disposent les individus pour mener l'existence qu'ils désirent. Les capacités incluent dès lors des dimensions essentielles telles que la santé, l'éducation, la liberté politique, l'accès aux ressources, et la participation sociale. L'autonomie et la liberté des individus à choisir et à réaliser leurs propres objectifs sont au cœur des capacités. Dans un second temps, cette approche centrée sur les individus a été revisitée pour intégrer une dimension collective nécessaire à la prise en charge d'enjeux démocratiques, écologiques et socio-économiques. L'approche par les capacités collectives (Ibrahim, 2008; Stewart, 2005) ne se restreint pas à l'agrégation des capacités individuelles, mais intègre également ce qui qualifie le collectif, les identités, les croyances, la culture, les lieux. Par conséquent, la capacité territoriale ne se réduit pas au territoire, réduit à sa seule dimension de support de ressources économiques exploitables, mais intègre les conditions de création d'une communauté territoriale (Mangin et al., 2022).

Mobilisé pour renseigner les effets de LEADER sur la gouvernance locale, le concept de capacité territoriale permet de mettre en évidence le renforcement de la capacité collective d'agir des acteurs du territoire. Plus précisément, cette capacité territoriale de LEADER combine trois principaux types

de capacités (i) la capacité sociale exprimée au sein des communautés rurales (ii) la capacité politique mobilisée dans la vie citoyenne et enfin (iii) la capacité instrumentale pour utiliser les politiques publiques.

2 Méthodologie de recherche et observations empiriques

Afin de renseigner les différentes formes de capacités territoriales que procure le programme LEADER sur la gouvernance locale, nous avons déployé une stratégie de recherche fondée sur une investigation empirique de cinq études de cas (cf figure 1) et une analyse croisée des cas (Yin, 1981). Nous présentons en premier lieu la méthodologie de recherche puis les cinq cas étudiés.

... méthodologie de recherche

Chaque cas a fait l'objet d'une investigation intense et holistique qui a permis de rendre compte de la singularité du cas et d'apporter quelques premiers éléments d'explication. L'analyse croisée entre les cas donne alors lieu à l'observation des régularités entre les cas et l'élaboration d'explications des phénomènes observés. Elle autorise ainsi une montée en généralité au regard des comparaisons effectuées. Dit autrement, l'étude de cas permet ainsi à la fois de regarder du côté du singulier (le cas dans sa singularité), mais aussi du côté du général (le cas comme clé de compréhension du général). Le matériau empirique est constitué de cinq cas d'étude en France et en Italie (Laidin, 2019; Pollermann et al., 2020) étudiés dans différents programmes de recherche, dont le principal contributeur est le projet européen TRUSTEE¹.

Notre corpus d'enquête est constitué de trois types de données. Le premier est une collection de sources primaires, les documents de planification stratégique de chaque territoire de 1994 à 2015 liés au développement local, au programme LEADER, à la planification spatiale. Le deuxième réunit des observations participantes (n) des GAL en activité (GAL Ouest Cornouaille n=3, GAL Arcachon Val de l'Eyre n= 1, GAL Delta 2000 et VEGAL n=2). Le troisième est constitué d'entretiens semi-directifs (m) réalisés entre 2014 et 2016 auprès des membres de chaque GAL (GAL Ouest Cornouaille m=16, GAL Arcachon Val de l'Eyre m= 14, GAL Beaunois m=17, GAL Delta 2000 m=16, VEGAL m=15). Les entretiens ont été conduits auprès des acteurs des instances de pilotage des GAL, les comités de programmation (cas français) ou conseils d'administration (cas italien), associant dans les deux cas des membres publics (élus locaux) et privés (acteurs socio-économiques), ainsi qu'auprès des équipes techniques.

... observations empiriques

Les cinq GAL étudiés partagent une stratégie centrée sur la valorisation des ressources économiques, sociales, culturelles et environnementales, mais qui se différencie par leur contexte géographique, institutionnel (France et Italie), par leur taille (en termes de superficie et de population) ou encore leur antériorité dans LEADER (tableau 1 et carte 1).

¹ TRUSTEE « *Towards RUrAl Synergies and Trade-offs between Economic development and Ecosystem services* », 7^e programme-cadre RURAGRI ERA-NET au titre de la convention n° 235175 TRUSTEE (projet n° ANR-13-RURA-0001-01). Notre engagement visait la compréhension des politiques publiques soutenant la vitalité et la durabilité des zones rurales avec une attention particulière sur les mécanismes de gouvernance mis en œuvre. Ce programme de recherche qui associait des équipes française et allemande, a donné lieu à la rédaction d'une thèse (Laidin, 2019) et d'un article de synthèse (Pollermann et al., 2020).

Tableau 1 : Présentation des 5 cas d'étude

	Ouest Cornouaille	Arcachon Val de l'Eyre	Beunois	Venezia Orientale	Delta Po
Structure porteuse de LEADER (statut)	Agence Ouest Cornouaille Développement	Pays d'Arcachon Val de l'Eyre	Pays	VEGAL	GAL Delta 2000
Région/État	Bretagne/France	Aquitaine /France	Bourgogne Franche-Comté /France	Vénétie /Italie	Émilie-Romagne /Italie
Population en nombre d'habitants	86 500	141 433	88 514	157 028	100 000
Superficie en km²	664	1 500	1 364	1 135	1 882
Nb de communes	39	17	138	22	10
Types de zones rurales	rural	Péri-urbain	rural	Péri-urbain	rural
Modèle(s) de développement	Jusqu'en 2014 : développement territorial néo-endogène Depuis 2014 : développement régional / gestion des espaces naturels	Jusqu'en 2014 : développement territorial néo-endogène Depuis 2014 : développement régional / gestion des espaces naturels	Développement territorial néo-endogène	Combinaison d'un développement agricole et d'un management environnemental du développement territorial	Combinaison d'un développement agricole et d'un management environnemental du développement territorial
Engagement dans LEADER	4 programmes de 1997 à 2015 Intégré au Pays de Cornouaille depuis 2016	Avec le Parc Naturel Régional (PNR) des Landes de Gascogne de 1991 à 2006 2 programmes depuis 2007	2 programmes depuis 2008	4 programmes depuis 1995	4 programmes depuis 1995
Autres approches territoriales	Européenne (zones côtières) Nationales (planification urbaine, zones côtières) Nationale puis régionale (Pays Voynet)	Européenne (zones côtières) Nationales (planification urbaine) Nationale puis régionale (Pays Voynet)	Nationale puis régionale (Pays Voynet puis contrat d'agglomération)	Européennes (zones côtières, coopération territoriale)	Européennes (zones côtières, coopération territoriale)

Sources : Laidin et Berriet-Sollicec, 2016 ; Pollerman *et al.*, 2020.

Ouest Cornouaille est un territoire de confins, à l'écart des dynamiques socio-économiques. Sous l'impulsion d'un élu multipositionné, haut fonctionnaire de l'État en charge de la politique nationale d'aménagement du territoire, est mise en place en 1986 une agence de développement, labellisée Pays d'accueil touristique. L'objectif est de diversifier les activités sectorielles locales de l'agriculture et de la pêche à partir d'un développement touristique fondé sur la valorisation du patrimoine local et le soutien aux entreprises. Portée par des acteurs locaux, élus et acteurs touristiques, cette agence candidate au programme LEADER en 1994 et pilote, pendant trois générations de programme une stratégie territoriale de développement de valorisation des ressources naturelles et culturelles, en conservant un fort tropisme au soutien des activités touristiques. Combinant un engagement pour la diversification rurale et une attention pour la structuration d'une gouvernance locale, cette stratégie reprend le modèle de développement territorial néo-endogène tel que proposé par LEADER. Les

premières programmations (LEADER II et +) constituent une opportunité pour renforcer les actions déjà engagées. Mais lors de LEADER 2007-2013, le cadre européen évoluant vers une traduction nationale fortement agrocentrée (Trouvé et al., 2013) fragilise le projet local (Laidin & Berriet-Sollic, 2016). Enfin, suite à l'imposition de la Région Bretagne de déployer LEADER 2014-2020 à partir des Pays, le GAL ouest Cornouaille est remplacé par celui du Pays de Cornouaille, porté par une agence d'urbanisme. La stratégie du territoire est alors construite à mi-chemin entre une perspective de développement régional et une approche environnementale du développement territorial.

Le Pays d'Arcachon Val de l'Eyre connaît une dynamique socio-économique différente avec une forte croissance démographique liée à l'attractivité littorale et la métropolisation de Bordeaux. Le Pays est créé pour répondre à l'impulsion nationale de structuration des bassins de vie et surtout pour bénéficier des soutiens publics dédiés. Sa charte sous forme d'Agenda 21 local nourrit la candidature LEADER 2007-2013. Elle s'inscrit alors pleinement dans la perspective du développement territorial néo-endogène à partir d'un projet de renforcement de la qualité de vie en milieu rural. L'engagement dans LEADER est cependant plus ancien pour une partie du territoire, avec le suivi de trois programmes (LEADER I, II et +) portés par le Parc Naturel Régional des Landes de Gascogne sur des enjeux d'amélioration de la qualité de vie en milieu rural. L'investissement du Pays d'Arcachon Val de l'Eyre dans le programme LEADER 2007-2013 fait suite aux évolutions du cadre européen, avec la fin des restrictions du déploiement de LEADER aux seules communes rurales, et aux désaccords entre les acteurs publics mettant fin au portage du programme par le PNR. Le changement politique suite aux élections municipales de 2014 et les orientations imposées par l'autorité de gestion Aquitaine pour candidater au programme LEADER 2014-2020 renouvellent la stratégie locale de développement désormais centrée sur le développement économique suivant le modèle de développement régional.

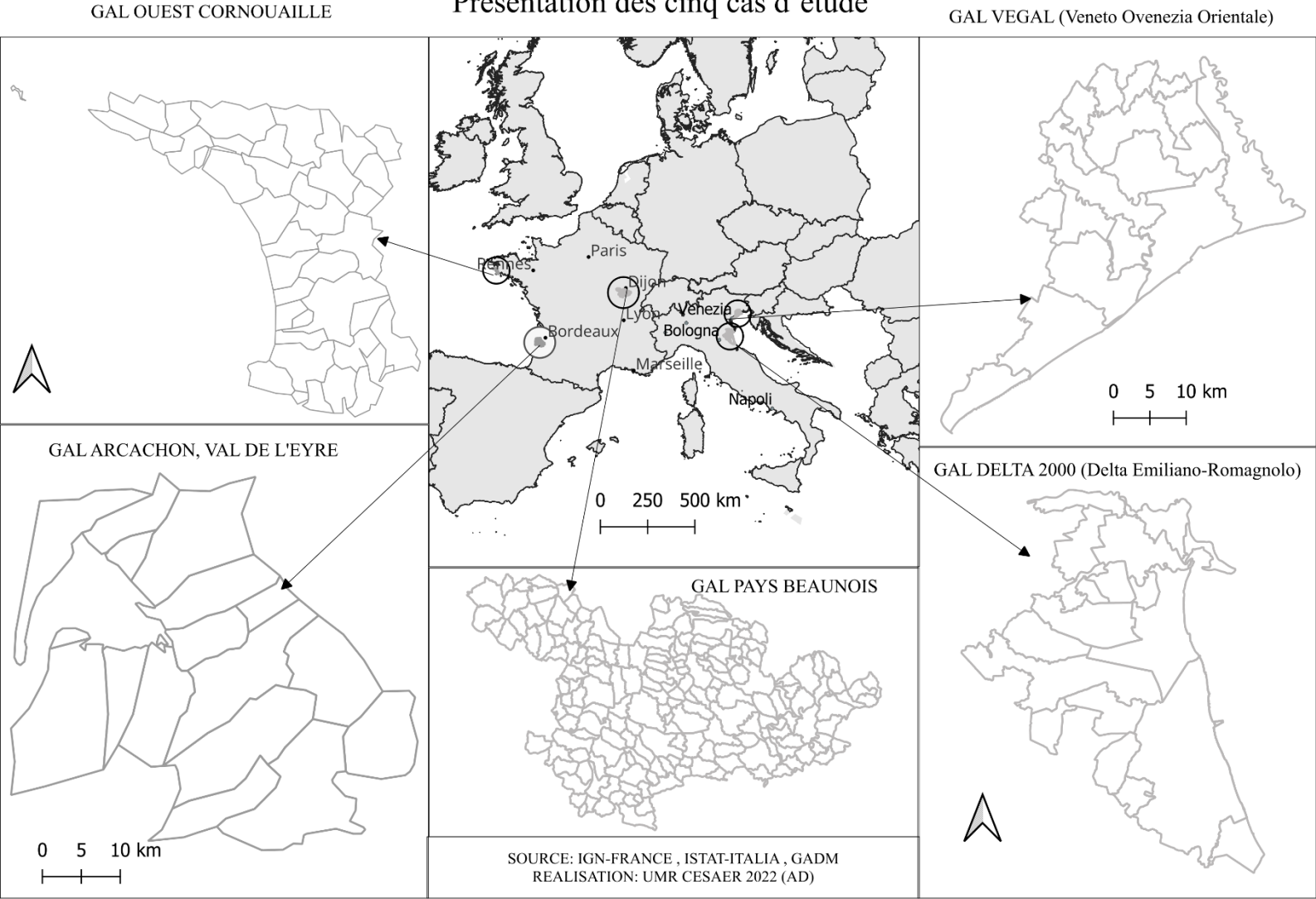
Le Pays beunois est situé en région Bourgogne Franche-Comté dans le sud du département de la Côte-d'Or, sur l'axe Dijon-Lyon. Le territoire bénéficie d'un patrimoine historique et agricole (fortement marqué par la zone viticole, avec la Côte de Beaune et ses crus prestigieux, mais où l'élevage est aussi bien représenté, en bordure du bassin allaitant charolais). Il dispose d'un réseau de transport développé, qui assure une demande soutenue par le tourisme et le commerce, et un tissu d'activités diversifiées valorisant les produits locaux. Dans un souci de cohérence territoriale, le contrat de Pays est couplé avec le contrat d'agglomération de la communauté d'agglomération de Beaune. Avec l'appui du Conseil régional, le Pays a sollicité les fonds européens LEADER dès 2008, sous l'impulsion d'élus locaux et de la chambre d'agriculture départementale. Il s'inscrit dans un modèle de développement territorial néo-endogène.

Le territoire de Delta 2000, situé dans le Delta du Po en Émilie-Romagne, est lui aussi considéré comme un territoire de confins, en marge des dynamiques socio-économiques. Le GAL Delta 2000 est une agence de développement, créée pour LEADER II, à l'initiative croisée des acteurs locaux et de la Région Émilie-Romagne. Le GAL complète les activités du Parc Delta Po, centrées uniquement sur de la préservation de l'environnement et de la biodiversité en soutenant l'écotourisme organisé autour du *birdwatching* et de l'agritourisme. Le développement territorial néo-endogène est ici clairement mis en avant pour caractériser l'élaboration et mise en œuvre du programme LEADER localement, toutefois les perspectives de développement rural sont encore largement dominées par les approches agricoles et environnementales.

La Vénétie orientale est aussi une terre de confins à l'extrême ouest de la région Vénétie, mais dont une partie est considérée comme péri-urbaine. Elle connaît des disparités territoriales fortes entre un littoral balnéaire accueillant un tourisme de masse et des zones rétrolittorales en déclin démographique avec des activités agricoles et industrielles spécialisées. Les élus locaux utilisent l'opportunité de LEADER II pour créer une agence de développement local, VEGAL, et formaliser une coalition de maires locaux à travers la Conférence des maires. Ces deux structures animées par le même directeur depuis sa création se partagent les rôles, respectivement de mise en œuvre des

politiques publiques et de portage du projet politique. LEADER est déployé autour du développement de l'écotourisme à partir des mobilités douces et de l'agritourisme. Comme le GAL Delta Po, le référentiel de développement territorial néo-endogène est repris par les porteurs du programme, mais les dominations des approches sectorielles agricoles et environnementales restent fortes dans l'opérationnalisation de LEADER.

Présentation des cinq cas d'étude



Carte 1 : Situation des 5 cas d'étude (LEADER 2007-2013)

3 La contribution du programme LEADER a la construction d'un capital territorial

Dans ces 5 zones bénéficiaires caractérisées par des contextes institutionnels distincts, nos recherches contribuent à éclairer les processus différenciés de mise en place d'une capacité territoriale par LEADER. Plus précisément, nous mettons ici en lumière que cette capacité combine trois principales capacités : la capacité sociale, la capacité politique et la capacité instrumentale déployée dans la conduite de l'action publique.

3.1 Une capacité sociale spatialisée multi-niveaux (a place-based social capability)

LEADER favorise la mise en place d'une capacité sociale à partir d'une mise en réseau des acteurs locaux qui incite à la mise en place de démarches collectives et au renforcement de l'action publique locale.

... une mise en réseau des acteurs locaux

Comme de nombreux travaux l'ont déjà démontré, le programme LEADER contribue à la mise en réseau d'acteurs locaux publics et privés via l'instance de gouvernance du GAL (Chevalier et al., 2018; Esengulova et al., 2023), mais également entre les bénéficiaires du programme (Laidin, 2019). Ces mises en réseau se traduisent par des relations partenariales dans le cadre du programme LEADER, mais aussi au-delà de LEADER.

Les données collectées nous ont permis de retracer l'évolution des réseaux impulsés par le GAL Delta 2000 et VEGAL des années 1990 au milieu des années 2010. LEADER II engage des premiers partenariats entre les acteurs locaux. Ceux-ci se poursuivent et s'enrichissent avec LEADER +, mais aussi avec les autres programmes investis (cf 3.3). Depuis le milieu des années 2000, la bureaucratisation des procédures européennes et le renforcement des règles administratives et financières des projets européens conduit à la sélection des bénéficiaires du programme. Ce contexte a des incidences sur la structure des réseaux. On observe alors un réseau composé de deux cliques, l'une composée d'acteurs publics qui coopèrent fortement ensemble, l'autre clique très centralisée autour du GAL, qui répondent aux initiatives impulsées par l'agence de développement.

Nos données ne nous permettent pas d'avoir une vision dynamique de l'évolution des réseaux des GAL Pays d'Arcachon Val de l'Eyre, Ouest Cornouaille ou GAL Beaunois. Seule une analyse structurelle a été permise. Le réseau du GAL Arcachon Val de l'Eyre se structure autour d'acteurs locaux et extra-locaux, avec des centralités autour d'acteurs publics et privés. Ce réseau s'est construit à travers LEADER, mais aussi par les autres politiques supra-locales qui soutiennent les projets locaux et offrent ainsi le cofinancement nécessaire aux projets soutenus par LEADER. À l'inverse, le réseau du GAL ouest Cornouaille s'organise avec les acteurs locaux uniquement à partir des intercommunalités du territoire.

... au profit de démarches collectives et d'un renforcement de l'action publique locale

Au niveau local, le GAL est l'acteur collectif au cœur du dispositif de développement local, moteur des collaborations et des coordinations dans des démarches collectives. Il réunit les acteurs publics et privés et leur donne l'opportunité de se rencontrer, d'échanger sur leurs besoins, leurs visions de l'avenir en mettant à jour leurs systèmes de valeurs, leurs représentations, leurs intérêts réciproques dans le but d'évoluer vers des orientations, voire des décisions communes. Il contribue à la mise en place d'un système local d'action publique qui conduit à des manières spécifiques de formuler des enjeux et de mettre en œuvre le programme LEADER. Le GAL orchestre les interactions entre les

acteurs locaux avec la mise en place d'un cycle d'événements renouvelés à chaque nouvelle programmation (assemblée générale, conseils d'administration, commissions ou manifestations). Au-delà des objectifs assignés, ces événements visent l'enrôlement des acteurs locaux autour du programme LEADER, mais surtout la mise en place d'une base solide d'interconnaissances et d'échanges pour renforcer une capacité d'action collective mobilisée au-delà de LEADER.

Le GAL orchestre les coordinations entre action publique et privée à travers les projets soutenus par LEADER. Ces partenariats entre acteurs locaux se poursuivent, même après le soutien du programme LEADER. Par exemple, sur le territoire Ouest Cornouaille, plusieurs projets ont été initiés dans le cadre d'un programme LEADER et se poursuivent encore aujourd'hui. Les acteurs culturels du territoire ont ainsi mis en place un projet de coordination de leurs activités pour organiser une complémentarité entre eux et permettre un accès facilité à la population. Cette fédération poursuit ses activités aujourd'hui sans soutien de LEADER. Des entreprises agroalimentaires du territoire, autrefois concurrentes, se sont dotées d'un outil logistique pour la mise sur le marché de leurs produits et répondre aux demandes des grandes centrales d'achat. De même, VEGAL a développé une stratégie de développement fondée sur l'écotourisme en soutenant une coordination entre, d'un côté les acteurs de la restauration de terroir, des gîtes ruraux, de circuits touristiques et de location de cycles et, de l'autre, les communes engagées dans la mise en place de pistes cyclables et d'observatoires des espèces naturelles remarquables. Son action vise ainsi à pérenniser la rente de qualité territoriale.

Cette capacité sociale s'appuie donc sur la mise en réseau des acteurs locaux, avec la formation de liens d'interconnaissance, qui constituent des ressources sociales pour l'ensemble des acteurs locaux au bénéfice de leurs projets. D'autres liens s'établissent également lors de la mise en place de projets communs en créant des habitudes de coopération. Ils augmentent ainsi la capacité d'action collective au service des projets locaux, individuels ou collectifs, des acteurs privés ou publics et impactent alors aussi la capacité d'actions des individus eux-mêmes.

3.2 Une capacité politique des acteurs locaux (A place-based polity capability)

LEADER s'insère dans une scène d'action publique locale en pleine reconfiguration. Il fournit alors une opportunité de capacité politique des acteurs locaux pour renforcer leur projet politique. Cette capacité prend la forme d'un renforcement du pouvoir politique des acteurs politiques locaux et de la mise en place d'une expertise locale au service de la gouvernance locale. Elle s'appuie sur deux piliers, les élus locaux et les experts locaux.

Dans un contexte de décentralisation et d'eupéanisation, les élus locaux sont incités à mettre en œuvre des politiques locales et à s'insérer dans l'offre politique qui leur est proposée par les pouvoirs publics supralocaux, régionaux, nationaux et européens. Cette territorialisation de l'action publique favorise les « *élus managers, les connexionnistes [qui ont] une vision ouverte et offensive du territoire* » (Le Bart, 2009, p. 209). Sur nos terrains d'étude, deux types d'élus politiques ont été repérés, des élus multi-positionnés définis ainsi par leur présence dans différentes arènes politiques locale et extra-locale et des élus locaux présents uniquement dans les arènes locales.

... À partir des élus locaux

LEADER offre une capacité politique aux élus multi-positionnés par l'ancrage local qu'il leur fournit et par l'opérationnalisation d'un projet politique local. Ces élus multi-positionnés sont repérés au moment des premières programmations LEADER. Ils ont su mobiliser leur réseau pour engager le territoire dans le programme LEADER, mais aussi pour accompagner sa mise en œuvre. Ils se sont positionnés en rassembleur des acteurs de leur territoire, en veillant à ce que les différentes parties soient représentées. Ils ont assuré en même temps un leadership auprès de leurs collègues, de leurs

partenaires pour les entraîner dans cette expérience collective. Leurs expériences politiques locales leur fournissent une légitimité politique pour prendre en charge aux niveaux régional, national ou européen des sujets de développement rural, de marginalisation des territoires périphériques, etc...

Les élus présents uniquement au sein des arènes locales succèdent bien souvent aux élus multi-positionnés. Ils bénéficient d'une autre capacité politique, l'exploration d'une nouvelle forme d'action publique. En effet LEADER donne l'opportunité aux élus locaux de définir et mettre en œuvre une nouvelle offre politique autour du mode projet, distincts de la gestion classique des compétences communales et intercommunales.

Par exemple, en ouest Cornouaille, LEADER a constitué une opportunité pour poursuivre et élargir la coopération engagée entre les intercommunalités à partir du pays d'accueil touristique. En vingt-cinq ans, LEADER a participé à la création d'une identité commune ouest-cornouaillaise avec un développement des représentations communes et des valeurs qu'ils valorisent dans des projets locaux. Il a suscité des coopérations entre collectivités territoriales, entre intercommunalités de l'ouest Cornouaille, mais aussi avec les autres acteurs institutionnels. Cette coopération intercommunautaire demeure toutefois fragile face aux évolutions institutionnelles et aux impositions des autorités de gestion. En effet, avec la mise en place de la politique contractuelle de la Région Bretagne en 2014-2020, le GAL Ouest Cornouaille disparaît au profit de celui du Pays de Cornouaille, seule structure autorisée par la Région Bretagne.

Dans le Pays d'Arcachon Val de l'Eyre, LEADER est mobilisé pour expérimenter de manière souple une coopération intercommunautaire qui ne fait pas consensus. Suite aux élections de 2008 puis de 2014, l'ambition pour le test d'une coopération intercommunautaire avec un objectif de grande intercommunalité s'amenuise. LEADER devient alors un dispositif, dont l'envergure correspond au montant financier alloué et les apprentissages sont alors moindres.

Dans les deux cas italiens étudiés, LEADER offre l'opportunité de développer une capacité politique en soutenant la mise en place d'une agence de développement qui offre une expertise de développement local-pour opérationnaliser le projet politique de la Venezia orientale (VEGAL) ou pour compléter les activités du Parc régional Delta Po (GAL Delta 2000). VEGAL offre alors aux élus une arène pour se concerter et mettre en œuvre leurs actions. Petit à petit, il fournit une capacité politique au service des projets collectifs des acteurs politiques et de la mise en place d'une coopération entre communes. De même, le GAL Delta 2000 devient l'outil de développement du Parc Delta Po au service du projet de territoire des élus locaux pour soutenir les activités socio-économiques du territoire et favoriser une coopération de plus en plus intense entre les communes.

Finalement, le programme LEADER contribue au renforcement des coopérations intercommunautaires en France et intercommunales en Italie. Il offre ainsi des ressources politiques pour augmenter la capacité des pouvoirs locaux à organiser une coalition d'acteurs pour construire une vision partagée du territoire et d'insérer dans une gouvernance territoriale de l'Europe au local. Il favorise le déploiement d'agences de développement, plus agiles pour s'adapter aux évolutions de la conduite de l'action publique des zones rurales que les gouvernements locaux.

... À partir des experts locaux

Cette capacité politique nécessite également une capacité d'expertise que procure le programme LEADER. L'expertise ne prend pas la même forme selon les GAL et selon les périodes de programmation. Dans les GAL français étudiés, ce sont des généralistes du développement territorial, en général un animateur et un gestionnaire du programme. Dans les GAL italiens étudiés, ce sont des experts thématiques en charge des sujets investis par l'agence de développement et investis dans différents programmes LEADER et autres.

Par ailleurs, selon les programmations LEADER et l'évolution bureaucratique du programme, les figures de l'expert local évoluent et modifient la capacité politique. La première figure, appelée développeur militant, renvoie au style professionnel du conseiller politique, l'expert est en duo avec l'élu. Sa mission se centre sur une animation territoriale et ses compétences principales sont de traduire le projet politique de l'élu en stratégie de développement local et d'accompagner la mobilisation locale. Cet expert local participe au coup politique de la mise en place d'une approche territoriale. Si l'élu quitte le territoire ou si le projet territorial s'institutionnalise, l'expert local quitte le territoire (GAL Arcachon Val de l'Eyre 2007-2013).

La deuxième figure, appelée agent de développement, s'inscrit dans un style professionnel institutionnel, en lien avec la territorialisation de l'action publique. Une division du travail politique s'installe entre l'élu et l'expert, au premier le rôle politique, au second l'approche institutionnelle de l'action publique. Sa mission s'organise autour de l'ingénierie territoriale pour accompagner la définition de la stratégie du territoire, le pilotage de l'activité, la médiation entre acteurs, la communication et la formation des élus à ces nouvelles façons de conduire l'action publique. L'A OCD et le GAL beunois se sont dotés de ces experts pour accompagner la démarche de territoire au-delà du programme LEADER.

Enfin, la troisième figure est qualifiée de manager local. Il s'inscrit dans une approche technocratique où la division du travail se poursuit entre l'élu et l'expert, mais l'expertise évolue au profit d'une approche réglementaire de l'action publique. La mission principale s'organise autour d'une expertise administrative et réglementaire de gestion des fonds européens territorialisés. Les compétences clés s'inscrivent dans le management de l'action publique territorialisée, mettant l'accent sur la gestion et le pilotage des politiques publiques territorialisées. Le GAL Delta 2000 et VEGAL ont investi ans une approche réglementaire et juridique à partir de compétences des experts locaux en droit public.

Instrument pionnier de l'action publique territorialisée dans les zones rurales européennes, LEADER donne lieu à la mise en place d'une capacité politique des acteurs locaux sur les approches territoriales à partir de l'expérience du partenariat public-privé et de la contractualisation de l'action publique. Dans de nombreux cas, il constitue la première expérience locale d'un nouveau mode d'action publique. Il nourrit alors une capacité politique qui permet aux acteurs locaux de s'engager dans d'autres dispositifs actionnant les mêmes ressorts liés à la subsidiarité, l'ascendance, la construction du projet local, la mobilisation de financements externes et internes pour soutenir ce projet.

3.3 Une capacité instrumentale des politiques territoriales et territorialisées (A place-based policy capability)

La capacité instrumentale impulsée à travers le programme LEADER s'inscrit dans l'usage et la construction de compétences pour engager des approches de développement local et pour investir et mobiliser les politiques territoriales.

... engager des approches de développement local

En premier lieu, la capacité instrumentale s'exprime à travers le renforcement des capacités des acteurs locaux à initier et mettre en place des approches de développement local, c'est-à-dire à construire un projet de territoire, à combiner des actions multisectorielles et à favoriser les interactions entre les filières, les partenariats et les coopérations. En effet, avec le programme LEADER, les GAL ont acquis une véritable capacité pour coconstruire avec les acteurs locaux une stratégie de développement local. L'A OCD et le Pays beunois, qui visent la participation de la population locale, alternent réunions publiques convoquées par voie de presse et réunions en commissions. Le GAL

Arcachon val de l'Eyre s'est inscrit dans la démarche du Pays pour associer acteurs politiques, économiques et associatifs dans la construction de la stratégie du territoire. VEGAL et le GAL Delta 2000 ciblent les porteurs de projets potentiels et combinent réunions locales thématiques, informations par courriels ciblés et *newsletters* et collecte de projets *via* une banque de projets constituée au fil de l'eau (VEGAL) ou sur un espace de dépôt de projets sur internet lors de l'élaboration de la candidature (GAL Delta 2000).

Lors des dernières programmations, les acteurs participent également aux évaluations locales mises en place par les GAL. Cet exercice de mise à distance du programme développe la capacité réflexive des acteurs impliqués et renforce leur capacité à l'usage de LEADER et des autres politiques territoriales, utile lors des programmes suivants. Avec ses successions de programmes pluriannuels et avec ses différentes phases de projet (la construction de la stratégie de développement, la mise en œuvre, l'évaluation), LEADER entretient ainsi la capacité instrumentale locale pour les approches territoriales.

... à mobiliser les instruments d'action publique territorialisés

L'expérience initiale de LEADER renforce la capacité à mobiliser des instruments d'action publique territorialisés européens, nationaux ou régionaux. Ainsi, l'usage de LEADER par les acteurs locaux génère une appétence à mobiliser d'autres instruments d'action publique territorialisés départementaux, régionaux ou nationaux pour l'AOC et le Pays beaunois, essentiellement européens pour VEGAL et Delta 2000. La structuration différente des maquettes financières de LEADER en France et en Italie modifie les types de politiques territoriales investies, nationales ou européennes.

En France, le cofinancement de LEADER n'est pas acquis pour les porteurs de projets, les GAL visent donc à articuler leur stratégie de développement aux autres dispositifs des collectivités territoriales ou de l'État. L'approche territoriale LEADER se combine alors aux approches territoriales nationales, régionales ou locales. Par exemple, le GAL ouest Cornouaille investit le dispositif de Pôle d'excellence rurale (PER) proposé par l'État pour soutenir des projets innovants en milieu rural. Il s'engage également dans le dispositif de Gestion intégrée des zones côtières portée également par l'État. De son côté, le GAL du Pays d'Arcachon Val de l'Eyre démultiplie son implication dans l'ensemble des dispositifs à sa disposition pour donner une visibilité à l'action du pays et asseoir sa légitimité auprès des intercommunalités.

En Italie, les approches territoriales ont été expérimentées pour la première fois à travers le programme LEADER. Celui-ci a donc contribué à cette nouvelle capacité. Avec peu d'opportunités nationales et régionales de soutien aux approches territoriales, les acteurs des GAL se sont saisis de leur savoir-faire pour investir les autres instruments d'action publique territorialisés européens dès le milieu des années 1990 et puis régionales dans les années à partir des années 2000.

Ainsi, les GAL Delta 2000 et VEGAL se saisissent des actions de coopération, proposées dès LEADER II, mais imposées à partir de LEADER +, comme opportunités pour expérimenter des partenariats entre les GAL en Italie et en Europe. Les projets de coopération *via* LEADER contribuent à l'interconnaissance entre GAL à l'échelle européenne et participent de cette volonté de « faire l'Europe » depuis le local (Laidin, 2019). Ils donnent lieu ensuite à des projets européens de coopération transfrontalière (INTERREG) d'une toute autre ampleur notamment budgétaire.

Par exemple, VEGAL a porté plusieurs projets INTERREG (3 en 1994-1999, 15 en 2000-2006 et 5 entre 2007-2013) avec la poursuite de la mise en œuvre de la stratégie de développement local définie avec LEADER. Depuis 2007, VEGAL s'est également investi dans les approches territorialisées proposées par la Politique commune des pêches avec le dispositif Axe 4 du FEP, dispositif transposé du programme LEADER, devenu aujourd'hui le DLAL-FEAMP. Le GAL Delta 2000 mobilise lui aussi ces mêmes dispositifs, avec un savoir-faire reconnu par de nombreux acteurs locaux.

Dans nos cinq cas, LEADER a permis de construire une capacité instrumentale des politiques territoriales, mobilisée pour utiliser d'autres politiques territoriales, européennes, nationales ou régionales selon le contexte politique et institutionnel. Les deux GAL italiens ont ainsi pu initier puis

renforcer l'expertise des agences de développement autour des instruments d'action publique territorialisés européens. Au moment de l'enquête, les deux GAL italiens géraient plusieurs dizaines de millions d'euros par programmation.

Dans les cas des GAL français, cette capacité instrumentale est mobilisée en simultanée avec le déploiement du programme LEADER, puisque les acteurs locaux doivent rechercher les cofinancements locaux indispensables à la vie du programme. L'envergure des agences de développement local en matière de budget est beaucoup plus modeste autour de quelques millions d'euros, cette capacité instrumentale étant mobilisée pour conforter le programme LEADER.

Finalement, LEADER donne l'opportunité aux acteurs locaux d'expérimenter une forme de coordination de l'action publique de l'Union européenne aux gouvernements locaux. Si dans un premier temps, il s'agit de donner une cohérence au projet de territoire et d'obtenir sa mise en œuvre, dans un second temps, l'activation de cette capacité instrumentale donne l'opportunité d'articuler l'espace politique local aux autres espaces politiques supra-locaux et ainsi de drainer les ressources financières européennes, nationales, régionales et locales pour soutenir les projets locaux.

Conclusion

Alors les capacités renforcées par LEADER sont difficilement quantifiables dans les démarches évaluatives, avec pour conséquence une sous-évaluation qui conduit à une invisibilisation des effets de LEADER sur la gouvernance territoriale, nos recherches, menées sur une période de 20 années, mettent en lumière les processus sociopolitiques qui sous-tendent le rôle joué par LEADER sur les transformations de la gouvernance locale. Ainsi, les GAL renforcent le pouvoir local des acteurs publics et privés en renouvelant les cadres normatifs et cognitifs de l'action publique et en se posant en médiateur d'une diversité d'idées, d'intérêts et d'institutions. Par ailleurs, par la socialisation des acteurs et les processus d'apprentissage, il renforce le pouvoir d'agir individuel et collectif.

Toutefois, l'intensité de ces effets demeure à nuancer selon le style institutionnel national. En effet, dans les cas français, on constate une insertion progressive de LEADER dans les structures qui portent les autres instruments d'action publique locale (PNR, Pays, intercommunalité), qui conduit petit à petit à un effacement de la démarche LEADER au profit des cadres institutionnels des autorités locales et régionales. En Italie, en revanche, dans les 2 cas étudiés, LEADER a instauré une nouvelle approche politique *ex nihilo* qui a perduré sous forme de structures de développement local, établissant une capacité territoriale des pouvoirs locaux à partir des cadres institutionnels régionaux, nationaux et européens.

Pour affiner les analyses sur la mise en place d'une capacité territoriale par LEADER, ces recherches appellent des confrontations à d'autres Etats-membres afin d'explorer la complexité des processus à l'œuvre.

Bibliographie

- Aubert, F., Frère, Q., Lépicier, D., & Védrine, L. (2022) Decentralization and rural development policies effectiveness: a quasi-experimental evaluation of the LEADER programme. *Regional Studies*, 1–11. <https://doi.org/10.1080/00343404.2022.2129606>
- Bolli, M., & Zanetti, B. (2011) Local governance capability for implementing strategies for sustainable development. A case study. *Economic and Environmental Studies*, 11(1), 55–68.
- Bosworth, G., Annibal, I., Carroll, T., Price, L., Sellick, J., & Shepherd, J. (2015) Empowering Local Action through Neo-Endogenous Development; The Case of LEADER in England: Empowering local action. *Sociologia Ruralis*, 56, 1–22. <https://doi.org/10.1111/soru.12089>
- Bruckmeier, K. (2000) LEADER in Germany and the discourse of autonomous regional development. *Sociologia Ruralis*, 40(2), 219–227.

- Buller, H. (2000) Re-creating rural territories: Leader in France. *Sociologia Ruralis*, 40(2), 190–199. <https://doi.org/10.1111/1467-9523.00141>
- Chatzichristos, G., & Perimenis, A. (2022) Evaluating the social added value of LEADER: Evidence from a marginalised rural region. *Journal of Rural Studies*, 94, 366–374. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2022.07.016>
- Chevalier, P., Maciulyte, J., Dedeire, M., & Razafimahefa, L. (2018) Action locale et développement rural : diversité des formes d'appropriation du programme européen LEADER en France et en Lituanie. *Geographie, économie, société*, Vol. 20(2), 247–275.
- Dargan, L., & Shucksmith, M. (2008) LEADER and Innovation. *Sociologia Ruralis*, 48(3), 274–291. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9523.2008.00463.x>
- Dax, T., & Oedl-Wieser, T. (2016) Rural innovation activities as a means for changing development perspectives An assessment of more than two decades of promoting LEADER initiatives across the European Union. *Studies in Agricultural Economics*, 118(1), 30–37. <https://doi.org/10.7896/j.1535>
- Esengulova, N., Carella, M.M., & Lopolito, A. (2023) Stakeholder Empowerment in Sustainable Rural Development Partnerships: Two Case Studies from Italy. *Sustainability*, 15(8), 6977.
- Esparcia, J., Escribano, J., & Serrano, J.J. (2015) From development to power relations and territorial governance: Increasing the leadership role of LEADER Local Action Groups in Spain. *Journal of Rural Studies*, 42, 29–42. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2015.09.005>
- European Court of Auditors (2022) *LEADER and community-led local development facilitates local engagement but additional benefits still not sufficiently demonstrated*. (Special Report No. 10/20022). Brussels.
- Ibrahim, S. (2008) Collective agency: wider freedoms and new capabilities through self-help. In: Parul, S. la direction de B., Anne-Sophie, B., Chantal, D.-S., Jean-Luc, D., & Impact, R. (Eds.), *Repenser l'action collective: Une approche par les capacités*. Paris : Nogent-sur-Marne: Editions L'Harmattan, pp. 61–82.
- Laidin, C. (2019) *Quand l'Europe promeut le rural, le cas du programme LEADER en France et en Italie*. (Thèse de science politique). Rennes: Université de Rennes 1.
- Laidin, C., & Berriet-Sollic, M. (2016) LEADER pour les campagnes littorales. Une analyse critique. *Économie rurale. Agricultures, alimentations, territoires*, (351), 25–47. <https://doi.org/10.4000/economierurale.4800>
- Laidin, C., & Sénagas, L. (2020) Emboîtement et asymétrie des régulations territoriales dans les espaces ruraux: Les cas du programme européen LEADER et du soutien à l'agriculture biologique. *Pôle Sud*, n°52(1), 77–94. <https://doi.org/10.3917/psud.052.0077>
- Lapostolle, D. (2021) *L'ingénierie territoriale comme opérateur de capacitation territoriale : pour une prise en compte de l'expérience des publics dans la territorialisation de la transition écologique*. (Habilitation à diriger la recherche). Grenoble: Université Grenoble Alpes,.
- Le Bart, C. (2009) Les nouveaux registres de légitimation des élus locaux. In: Bidégaray, C., Cadiou, S., & Pina, C. (Eds.), *L' élu local aujourd'hui*. Grenoble, France: Presses Universitaires de Grenoble, pp. 201–211.
- Mangin, G., Lapostolle, D., & Labarre, M.D. de (2022) La démocratie alimentaire comme enjeu de capacitation territoriale: Étude de cas dans le Tournugeois. *Géocarrefour*, 96(96/4).
- Nardone, G., Sisto, R., & Lopolito, A. (2010) Social Capital in the LEADER Initiative: a methodological approach. *Journal of Rural Studies*, 26(1), 63–72. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2009.09.001>
- Neumeier, S. (2012) Why do Social Innovations in Rural Development Matter and Should They be Considered More Seriously in Rural Development Research? - Proposal for a Stronger Focus on Social Innovations in Rural Development Research: Social innovations in rural development. *Sociologia Ruralis*, 52(1), 48–69. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9523.2011.00553.x>
- O'Keeffe, B. (2013) The LEADER Model of Rural Development - the Irish Experience. Proceedings of the International Scientific Conference: Rural Development 6, 506–513.

- Osti, G. (2000) Leader and partnerships: the case of Italy. *Sociologia Ruralis*, 40(2), 172–180. <https://doi.org/10.1111/1467-9523.00139>
- Pollermann, K., Berriet-Sollic, M., Laidin, C., Lépiciér, D., Raue, P., Aubert, F., & Schnaut, G. (2020) LEADER as a European policy for rural development in a multilevel governance framework: A comparison of the implementation in France, Germany and Italy. *European Countryside*, (2). <https://doi.org/10.2478/euco-2020-0009>
- Ray, C. (2000) Editorial. The EU LEADER Programme: Rural Development Laboratory. *Sociologia Ruralis*, 40(2), 163–171. <https://doi.org/10.1111/1467-9523.00138>
- Scott, M. (2004) Building institutional capacity in rural Northern Ireland: the role of partnership governance in the LEADER II programme. *Journal of Rural Studies*, 20(1), 49–59. [https://doi.org/10.1016/S0743-0167\(03\)00042-1](https://doi.org/10.1016/S0743-0167(03)00042-1)
- Sen, A. (1999) Development as freedom. *The globalization and development reader: Perspectives on development and global change*, 525.
- Shucksmith, M. (2010) Disintegrated Rural Development? Neo-endogenous Rural Development, Planning and Place-Shaping in Diffused Power Contexts: Disintegrated rural development? *Sociologia Ruralis*, 50(1), 1–14. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9523.2009.00497.x>
- Stewart, F. (2005) Groups and Capabilities. *Journal of Human Development*, 6(2), 185–204. <https://doi.org/10.1080/14649880500120517>
- Trouvé, A., Berriet-Sollic, M., & Lepicier, D. (2013) *Le développement rural en Europe: Quel avenir pour le deuxième pilier de la Politique agricole commune ?* Bruxelles: PIE - Peter Lang.
- Yin, R.K. (1981) The Case Study as a Serious Research Strategy. *Knowledge:Creation, Diffusion, Utilization*, 3(1), 97–114.