



5^{ème} Colloque

7, 8 et 9 juillet - Cité Descartes,
Marne-la-Vallée, France

*Métropolisation, cohésion et performances :
quels futurs pour nos territoires*

<http://asrdlf2014.org/>

POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT ET GOUVERNANCE LOCALES : L'IMPACT DU PROGRAMME LEADER DANS LA STRUCTURATION DES RESEAUX D'ACTEURS LOCAUX EN FRANCE ET EN LITUANIE

Mme Jurgita Maciulyte

Université de Vilnius, Département de géographie Enseignante
Université de Vilnius, M.K CIURLIONIO G. 2127 03101 Vilnius Lituanie
jurgitamaciulyte@hotmail.com

Mr Pascal Chevalier

UMR ART-Dev, 5281 mcf
Université Montpellier 3, laboratoire ART-Dev 34 199 Montpellier cedex 05 France
pascal.chevalier@univ-montp3.fr 33411757097

Mme Lala Razafimahefa

UMR ART-Dev, 5281 Ingénieur d'Etude CNRS
Université Montpellier 3, laboratoire ART-Dev 34 199 Montpellier cedex 05 france
lala.razafimahefa@univ-montp3.fr 33411757097

Mr Marc Dedeire

Université Montpellier 3 ART-Dev UMR 5281 Maître de conférences
site Saint Charles 34199 Cedex 5 Montpellier France
marc.dedeire@univ-montp3.fr 0411757095

Résumé

Cette communication se focalise sur la mise en œuvre des politiques de développement territorial au niveau local et sur les conditions de réception et d'apprentissage par les acteurs sociaux d'un modèle de développement élaboré dans un contexte politique et social différent. Quelle est la part des processus endogènes et des pressions exogènes dans l'expérimentation de ce nouveau modèle ? Quels en sont les effets sur les modes de gouvernance et de structuration des territoires ? Les dynamiques observables vont-elles dans le sens recherché par les politiques de développement ? Pour appréhender la façon dont les acteurs locaux se sont appropriés le dispositif LEADER et ont construit ce système d'action, les formes de mise en œuvre du programme européen dans des zones rurales de deux pays sont privilégiées : la France et la Lituanie. Ces pays, qui ont choisi des modalités différenciées de gestion de l'axe LEADER, ne partagent pas une même expérience en matière de démocratie et d'autonomie locales. Dès lors, dans ces contextes institutionnels nationaux bien différenciés, de quelle manière les acteurs locaux se sont-ils appropriés les nouveaux dispositifs d'action publique proposés par

le modèle LEADER ? Pour quels usages ? Plus largement, l'objectif d'amélioration de la gouvernance locale affiché est-il véritablement de nature à la consolidation de la démocratie locale ?

Mots-clés

LEADER, réseaux, développement local, Territoire de projet

Introduction

L'introduction des démarches de développement local est un processus qui concerne aujourd'hui la plus grande partie des pays européens. La constitution des territoires de projet LEADER, pris comme objet dans cette communication, introduit des pratiques nouvelles de gestion territoriale qui, se référant au « paradigme de la gouvernance locale » (Pecqueur, 2001), ont pour but de soustraire l'action publique au monopole des institutions et de l'administration pour la confier à des groupes d'acteurs d'origine et de compétence diverses. Elles impliquent et légitiment désormais la société civile dans les pratiques de la gouvernance locale et dans l'élaboration même de les groupes d'action locale (GAL) dont la vocation est d'impulser ou de contribuer à impulser le développement dans les zones rurales. Ces GAL qui pilotent les régions du programme LEADER procèdent de la formation de partenariats entre acteurs organisés en réseaux. Cette logique en réseaux implique les acteurs sociaux dans une démarche collective par des liens d'interdépendance plus ou moins complexes ou plus ou moins intenses. Ces liens fondent le *système d'action locale* (défini par Faure et Négrier (2009) comme l'ensemble formé par les interdépendances du réseau d'acteurs, leurs ressources et les normes de sociabilité qu'ils élaborent) qui, par le biais de la conception et de la mise en œuvre des projets de développement, réinterroge l'organisation du territoire local et, notamment, les rapports sociaux

Cette communication se concentrera donc sur l'analyse de ces réseaux d'acteurs qui ont pris en charge le dispositif LEADER à l'échelle locale. L'objectif est d'en analyser les modalités de construction, de fonctionnement et de structuration pour comprendre la capacité d'action des acteurs locaux. A partir de l'examen de la configuration des partenariats locaux, du rôle des divers acteurs (élus, entrepreneurs, responsables associatifs), de la nature des intérêts qui sous-tendent stratégies et projets, la recherche interroge ici la transformation à l'échelle locale du mode d'action publique.

Pour appréhender la façon dont les acteurs locaux se sont appropriés le dispositif LEADER et ont construit ce système d'action, les formes de mise en œuvre du programme européen dans des zones rurales de deux pays sont privilégiées : la France et la Lituanie. Ces pays, qui ont choisi des modalités différenciées de gestion de l'axe LEADER, ne partagent pas une même expérience en matière de démocratie et d'autonomie locales. Dès lors, dans ces contextes institutionnels nationaux bien différenciés, de quelle manière les acteurs locaux se sont-ils appropriés les nouveaux dispositifs d'action publique proposés par le modèle LEADER ? Pour quels usages ? Plus largement, l'objectif d'amélioration de la gouvernance locale affiché est-il véritablement de nature à la consolidation de la démocratie locale ?

La démarche méthodologique d'étude des GAL s'inspire ici de l'analyse des réseaux sociaux développée par un courant de la sociologie dans le cadre du *paradigme interactionniste* (MERCKLE P, 2011). L'idée est de partir de l'analyse de la structure formée par le réseau d'acteurs en privilégiant l'étude des relations sociales qui le composent pour comprendre son organisation et sa capacité d'action. (Lazeta, 2007) (Degenne A., Forse M. 2005).

Ce travail empirique d'étude qui précise les modes d'organisation et de gouvernance au sein de territoires locaux s'organise autour d'enquêtes menées, selon un protocole commun, dans deux territoires de projet éligibles dans le dispositif LEADER ; un en France (Pays Gévaudan Lozère) et l'autre en Lituanie (Joniskis).

En privilégiant l'étude monographique, l'analyse de la composition des GAL, puis la nature des liens établis entre les acteurs en leur sein, permettront de comprendre le « fonctionnement » des *systèmes d'action locale* confrontés au jeu combiné des logiques nationales de transfert institutionnel et des effets du contexte local (socioéconomique, politique, etc.).

1. De l'organisation « institutionnelle » au bricolage « 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 concentré 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 »¹.

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 de l'association. Le nombre et la qualité de ses membres, 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. En Lituanie, l'Etat a imposé que toutes les communautés rurales participantes au territoire de projet, à travers leur représentant, soient représentées dans le Conseil d'Administration.

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 informels² 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 »³ 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 deux GAL étudiés cette année, 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.

¹ 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.

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

³ 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.

Dans le GAL *Gévaudan-Lozère (Cévennes)*, 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. Dans ce 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)

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

Source : Enquêtes programme Gilibert 2013

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

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

Source : Enquêtes programme Gilibert 2013

Dans le GAL de Joniskis, se 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 décentralisation inachevé.

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.

2. 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'autorité⁴. 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 »⁵, crée une sorte de valeur ajoutée qui s'applique à leur capacité d'action.

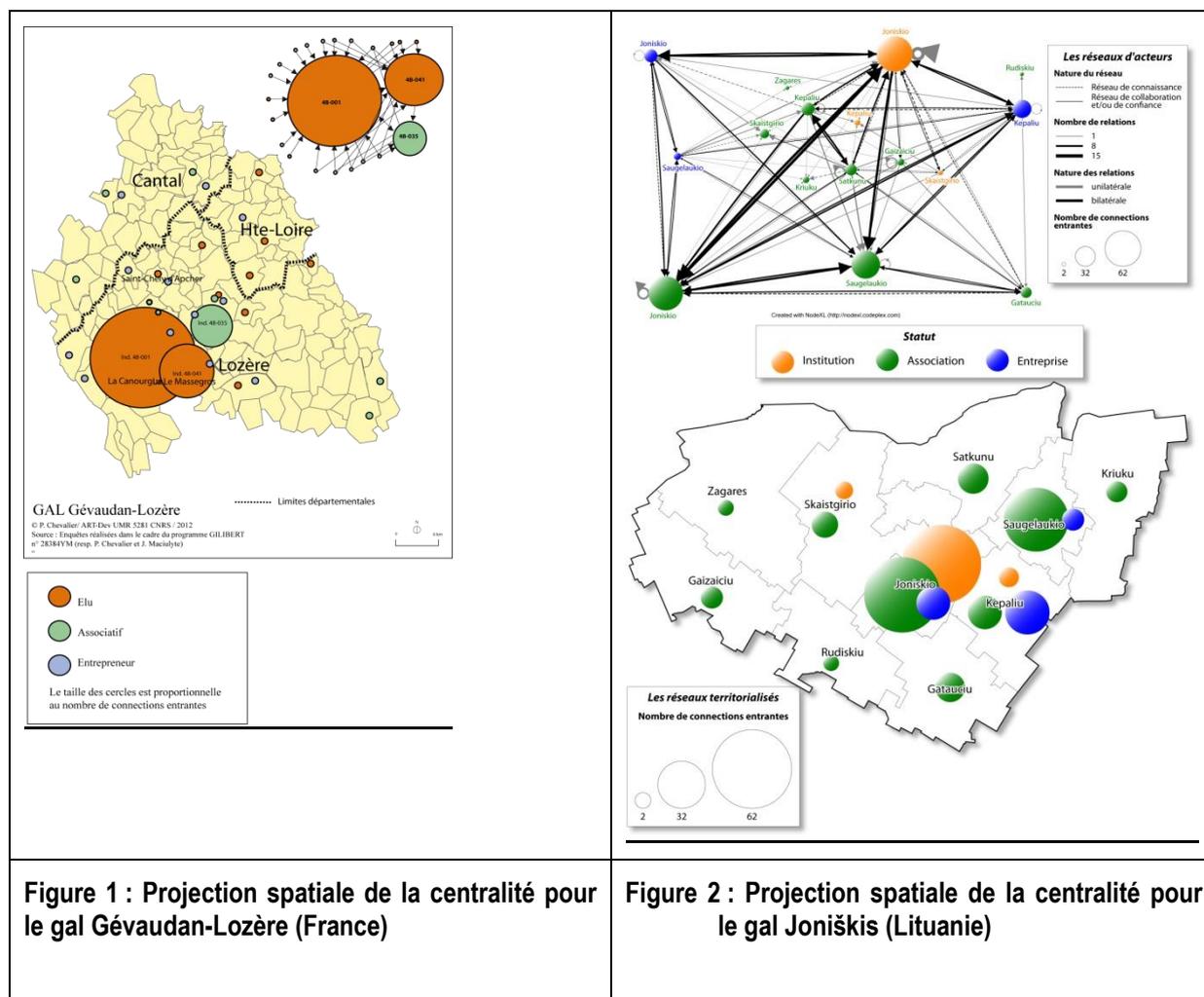
La *densité* et la *connexité* relative de ces relations permet de comprendre les modalités de structuration du réseau à partir d'une double base : une base spatiale -les liens qui se nouent entre les acteurs du GAL peuvent être expliqués par un effet de proximité géographique- une base plus organisationnelle, identitaire ou affinitaire ; 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 deux GAL ont été soumis à une étude qui s'est décomposée 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**

⁴ DEGENNE A., FORSE M. (2005), *Les réseaux sociaux*, Paris, Armand Colin, coll. « U ».

⁵ 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.

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.



Source : Enquêtes programme Gilibert 2013

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

Dans le GAL *Gévaudan-Lozère*, la position de prestige affecte surtout des maires. C'est l'ancien 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*.

A Joniskis le réseau est dominé par deux individus (*ind.31-27, ind.31-42*). Ce sont deux femmes, membres de deux communautés rurales (Jakiskiu-Maironio et Bariunai) mais surtout manager 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 indispensable 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.

La projection cartographique de l'indice de centralité du réseau de relation 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 confirme 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 et 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 le GAL lituanien 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.

2.1. La consolidation du leadership politique traditionnel dans le GAL français

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 SIVOM⁶ 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 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

⁶ SIVOM : Syndicat à Vocation Multiple

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'Equipement 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'Equipement et de la SAFER⁷). Il apparaît ainsi comme un leader qui s'entoure d'une « équipe de mercenaires »⁸ 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 à qui 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 cette catégorie d'élus locaux entretient avec les autres membres du GAL, qui font d'ailleurs figure de « suiveurs »⁹, 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 »¹⁰. Dans la diffusion du nouveau mode d'action publique, ces élus, souvent des maires, jouent un rôle clé¹¹. 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.

2.1. La progressive construction d'un « leadership intégrateur » des responsables des communautés rurales en Lituanie

A l'inverse du GAL français, à Joniskis le leadership construit autour des communautés rurales semble plus intégrateur. Dans la littérature, *les leaders intégrateurs* »¹² sont repérés comme étant les personnes ou les groupes initiant les discussions menant à la détermination commune des problématiques publiques, de leur intérêt et de leur opportunité à les résoudre. La réussite du GAL de Joniškis est liée à la mobilisation de ces

⁷ SAFER : Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural.

⁸ PAGE S. (2010), « Integrative leadership for collaborative governance : civic engagement in Seattle » , *The Leadership Quarterly*, n°21(2), Elsevier Inc., pp.246-263.

⁹ CALLAHAN R. (2007), « Governance : the collision of politics and cooperation », *Public Administration Review*, n°67/2, pp.290-301.

¹⁰ 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.

¹¹ KEOHANE N-O. (2010), *Tinking about leadership*, Princeton University Press.

¹² MORSE R. S. (2010), *op.cit.*

acteurs locaux, certes capables de réaliser un projet de développement mais surtout capable 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 sa création, elle devient la Présidente du GAL. En 2007, elle est élue au Conseil municipal du district (*savivaldybė*) et, jusqu'en 2011, elle occupe 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 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 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.

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 »¹³ qui, par délégation de service publique, 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

¹³ Il s'agit de l'Association d'Équipement de la Lozère (AELO), dont le président est aussi le responsable du GAL.

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).

Répartition des projets par priorité stratégique dans le GAL Gévaudan-Lozère

(appels d'offres 2009/2011)

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 (2009/2011) 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.

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 ?

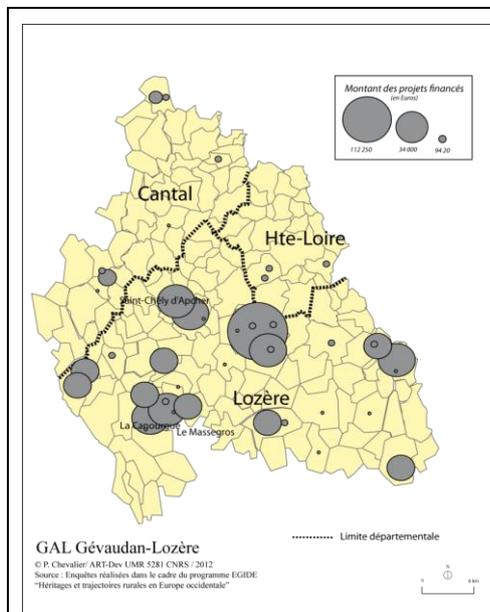


Figure 4 : Répartition des projets dans le GAL de Gévaudan-Lozère (France)

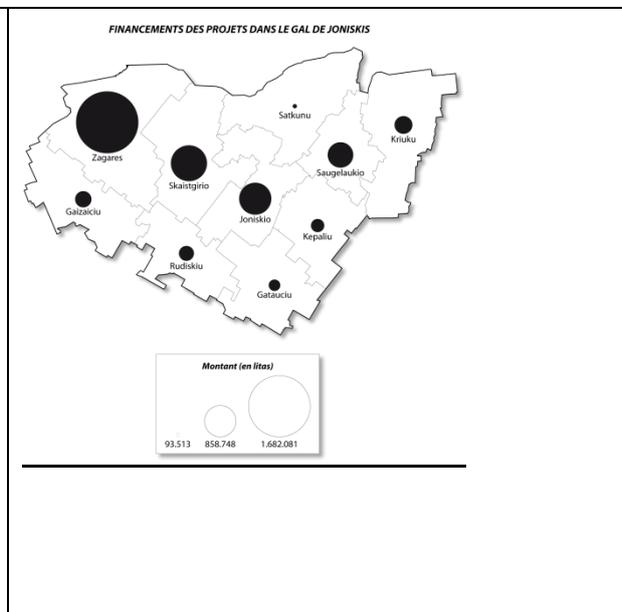


Figure 5 : Répartition des projets dans le GAL de Joniškis (Lituanie)

Source : Administration des GAL (programme Gilibert 2013)

- **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 Litai (soit plus de 2 millions d'euros) ont été attribués pour la réalisation de la stratégie. Les trois quart du financement ont été destinés à la rénovation des villages. 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 vu financées 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.

Tableau 1 - 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	1168142	18.7
<u>1.1 „aide pour le développement de l'économie</u>	9	1168142	18.7
1.2 Développement du tourisme	0	0	0
<u>2. « La rénovation des bâtiments publics, l'aménagement de leurs abords et le renforcement du base matériel»</u>	26	1420000	22.8
. « La rénovation des bâtiments publics, l'aménagement de leur environnement »	9	879515	14.1
. « Le développement des centres de loisir et d'occupation»	11	374250	6.0
. « L'organisation des manifestations culturelles »	6	166235	2.6
<u>« Création d'infrastructure publique»</u>	21	2363660	38.0
. « La rénovation des habitats, des places centrales des villages et des autres espaces publics »	6	844 188	13.5
. « L'installation et l'aménagement des accès aux lacs artificiels, des parcs et des espaces de loisir»	6	1 069 142	17.1
. «L'installation et l'aménagement et l'équipement des aires et des salles de sport, l'achat de matériel »	9	450330	7.2
<u>4 « Rénovation des objets du patrimoine culturel »</u>	6	1264580	20.3
4.1. « La préservation et la rénovation des objets du patrimoine culturel »	3	764580	12.2
4.2., « Création d'ateliers d'artisanat traditionnel »	3	500000	8.0
Total :	62	6216382	100

Source : Administration du GAL de Joniskis (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 grâce 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.

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.

C. Premiers éléments de conclusion

L'analyse des deux premiers GAL ne permet bien évidemment pas de conclure au sujet de l'ensemble des partenariats des 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 renvoie 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 français), 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 & Salancik¹⁴). 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

¹⁴ PFEFFER J., SALANCIK G.R. (1978), *The external control of organizations : a resource dependence perspective*, New York Harper & Row.

« classe de projet » telle qu'elle est définie par I. Kováč et *al.*¹⁵, 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.

Bibliographie

CHEVALIER P. (coord.) (2012) Le modèle européen LEADER (2007-2013) – logiques d'actions et contextes de réception, *Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest*, vol. 43, n°3.

DEDEIRE M. et MACIULYTE J. (2012) « Les communautés rurales, nouveaux acteurs du développement local en Lituanie » *Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest*, vol. 43, n°3, pp. 145-172.

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

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.

FAURE A., NEGRIER E. (dir.) (2009), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, l'Harmattan, Paris, 2009, 304p.

FRIEDBERG E. (1993), *Le Pouvoir et la Règle, Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Seuil, 1993.

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

LAZEGA E. (2007), *Réseaux sociaux et structures relationnelles*, Que sais-je ?, n°3399, PUF.

LIN N. (1995), « Les ressources sociales : une théorie du capital social », *Revue française de sociologie*, n°36/4, pp.685-704.

MERCKLE P. (2011), *La sociologie des réseaux sociaux*, Paris, La Découverte « Repères »

PECQUEUR B., ZIMMERMANN J-B. (2004), *Economie de proximités*, Hermès, pp.22-23.

PECQUEUR B. (2001), « Gouvernance et régulation : un retour sur la nature du territoire », *Géographie, Economie, Société*, n° 3/2, pp.229-245.

¹⁵ KOVACH I., KUČEROVA E., (2006), « The Project Class in Central Europe : the Czech and Hungarian Cases », *Sociologia Ruralis*, 46/1, pp.3-19.