

POLITIQUES &  
MANAGEMENT  
PUBLIC

**Politiques et management public**

Vol 30/4 | 2013  
Varia

---

## Évaluation du dernier programme Leader (2007-2013) en Auvergne et Bourgogne : entre logiques de routinisation et risque de capture agricole

*Evaluation of the latest LEADER program (2007-2013) in Auvergne and Burgundy: between routinisation and agricultural capture risks*

**Christel Bosc  
and Dominique Vollet**

---



**Electronic version**

URL: <http://journals.openedition.org/pmp/6844>  
ISSN: 2119-4831

**Publisher**

Institut de Management Public (IDPM)

**Printed version**

Date of publication: 15 December 2013  
Number of pages: 473-493  
ISBN: 978-2-7430-1559-6  
ISSN: 0758-1726

**Electronic reference**

Christel Bosc et Dominique Vollet, « Évaluation du dernier programme Leader (2007-2013) en Auvergne et Bourgogne : entre logiques de routinisation et risque de capture agricole », *Politiques et management public* [En ligne], Vol 30/4 | 2013, mis en ligne le 09 avril 2016, consulté le 21 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/pmp/6844>

---

## Évaluation du dernier programme Leader (2007-2013) en Auvergne et Bourgogne : entre logiques de routinisation et risque de capture agricole

02

► **Christel Bosc<sup>a\*</sup> et Dominique Vollet<sup>b</sup>**

<sup>a</sup> *Maître de conférences en science politique  
VetAgro Sup, UMR Métafort,*

*Campus agronomique - 89 avenue de l'Europe, BP 35 - 63370 Lempdes*

<sup>b</sup> *Ingénieur-chercheur en science économique  
Irstea, UMR Métafort - 63178 Aubière*

### Résumé

Loin des images d'Épinal véhiculées habituellement au sujet du programme Leader, souvent mis en avant pour son caractère innovant et territorialisé, les exercices d'évaluation *ex ante* et intermédiaires menés dans les Régions Auvergne et Bourgogne ont révélé un dispositif toujours écartelé entre développement agricole et rural et confronté à une gestion bureaucratisée en raison du cadre contraignant des cofinancements européens et nationaux et des logiques de professionnalisation à l'œuvre parmi les professionnels de l'animation. Ces évolutions ne relèvent pas seulement de traits propres à ce programme, mais d'une tendance plus générale : la définition par défaut d'un développement rural inféodé aux agglomérations à la fois pour des raisons institutionnelles (suppression du label de Pays), économiques (essor de l'économie résidentielle urbaine qui irrigue les espaces ruraux) et sociologiques (diffusion de représentations plus centralisatrices).

© 2013 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

**Mots clés :** évaluation de politique publique, développement rural, politique européenne, territorialisation, gestion intégrée, gouvernance participative.

### Abstract

**Evaluation of the latest LEADER program (2007-2013) in Auvergne and Burgundy: between routinisation and agricultural capture risks.** Far from the idealized images usually conveyed on the subject of the Leader program, which is often promoted for its innovative and territorialized character, the *ex ante* and intermediate evaluation studies carried out in the Auvergne and Burgundy regions have revealed a system that is still torn between rural and agricultural development and confronted

\*Auteur correspondant : [christel.bosc@vetagro-sup.fr](mailto:christel.bosc@vetagro-sup.fr)

doi :10.3166/pmp.30.473-493 © 2013 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

with bureaucratic management. This is due to the restrictive framework of European and national co-financing as well as an increase in the professionalization of project liaisons. The evolutions are not only the product of features unique to this program, but also of a general tendency towards defining rural development by default and in reference to urban areas. The reasons for this can be institutional (with the low recognition of "Pays"), economic (development of the residential economy that consists in releasing the flow of urban wealth in rural areas), and sociological (broadcasting more centralizing representations).

© 2013 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

**Keywords:** assessment of public policies, rural development, European policy, territorialization, integrated management, participative governance.

---

## Introduction

L'origine de cet article réside dans une réflexion interdisciplinaire concernant les spécificités du dernier programme Leader (2007-2013), dispositif émanant des politiques européennes de développement rural comme l'indique son acronyme signifiant « Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale ». Notre réflexion croisée, au carrefour entre science politique et économie, s'est nourrie d'études de cas et d'analyses évaluatives menées depuis quelques années en Auvergne. Mais elle trouve aussi son fondement dans une discussion collective autour de concepts contemporains : « territorialisation » de l'action publique, gestion « sectorielle » ou « transversale » des problèmes publics, « gouvernance » « participative » et « multi-niveaux », « réseaux » de politiques publiques, efficacité des choix opérés. Le sujet demeure également dicté par l'actualité, notamment les incertitudes itératives formulées à propos du bilan et de la reconduction des dispositifs Leader ou, plus largement, à propos du devenir de la politique agricole commune (PAC) dans un contexte de crise financière endémique et de libéralisation mondialisée des échanges (Fouilleux, 2003 et 2010).

Notre analyse s'appuie sur une évaluation pluridimensionnelle de tels dispositifs : neuf Groupes d'action locale (Gal) bourguignons et douze Gal auvergnats ont été enquêtés dans le cadre d'un programme de recherche-action intitulé « Pour et Sur le Développement Régional » (PSDR)<sup>1</sup>. La comparaison entre les deux régions s'imposait à cause de leurs ressemblances structurelles mais aussi de leur traduction différentielle du Règlement de développement rural (Berriet-Sollicet *et al.*, 2012). On note ainsi, de façon similaire, une faible densité de population (respectivement 1,3 et 1,6 million d'habitants) assortie d'une

---

<sup>1</sup> La méthode retenue est détaillée en annexe. En science politique, on a eu recours aux entretiens semi-directifs auprès de responsables administratifs et techniques impliqués dans la gestion du programme (élus locaux, animateurs Leader, chargés de mission, porteurs de projet, services consulaires et de l'État), à l'observation participante (comités de programmation) et à la recherche bibliographique (documents opérationnels, évaluations académiques et professionnelles déjà existantes au plan local et national). En sciences économiques, l'analyse s'est basée sur une grille d'analyse identifiant les leviers d'action de nature économique : valorisation des ressources spécifiques, gestion plus efficace des interdépendances non marchandes, encouragement à développer les externalités positives et à limiter les externalités négatives, limitation des coûts de transaction entre agents.

croissance démographique modérée, une forte composante rurale (respectivement 22 % et 26 % des habitants concernés), une économie plutôt axée sur les secteurs primaire et secondaire avec un PIB inférieur à la moyenne nationale. En revanche, on constate une hiérarchisation variable des objectifs prioritaires de développement rural : dans le premier cas, prime l'accueil de nouvelles populations à cause d'un relatif enclavement ferroviaire et d'une faible natalité ; côté bourguignon, l'amélioration du cadre de vie est davantage mise en avant afin de résister à l'attraction supposée de Lyon et Paris.

Dans une première partie, nous procéderons, afin de mieux saisir la construction des modalités et enjeux du développement rural, à un bref détour diachronique : il ne s'agit pas ici de procéder à une véritable analyse historique concernant la genèse déjà établie de ces politiques européennes ou nationales (Berriet-Sollicec *et al.*, 2009 ; Darlet, 2010 ; Ehrhart *et al.*, 2009 ; Pasquier, 2004 ; Smith, 1995), mais plutôt de chercher à appréhender la spécificité éventuelle de la dernière génération de projets Leader à l'aune des évolutions européennes et nationales et, surtout, de la tendance à la territorialisation croissante de l'action publique. Au-delà de ces interrogations concernant la spécificité et le devenir du dernier programme Leader, se posera la question, dans une seconde partie, de sa mise en œuvre et des effets induits : la part imposée d'animation participative serait-elle menacée par la bureaucratisation des tâches et la course incontournable aux cofinancements ?

## **1. La légitimation paradoxale du dernier programme LEADER, un dispositif tirailé entre logiques territorialisantes et centralisatrices**

La territorialisation de l'action publique interpelle politistes<sup>2</sup> comme économistes qui s'intéressent, chacun à leur manière, à la recomposition des scènes et espaces de décision, autrement dit à la redistribution des pouvoirs entre État et collectivités territoriales marquée, depuis plusieurs décennies, par la dévolution croissante, en France, de compétences depuis le national vers le local. Plusieurs facteurs ont concouru à renforcer le phénomène : l'application fondatrice du principe européen de subsidiarité ; les réformes successives de décentralisation accompagnées d'une contractualisation de l'action publique (Duran, 1999 ; Gaudin, 2004) ; l'essor, dès les années 1990, de l'intercommunalité et l'apparition concomitante de normes et pratiques de développement territorial (Douillet, 2003) ; la Révision générale des politiques publiques (RGPP) puis la Modernisation de l'Action Publique (MAP) qui ont entraîné, depuis 2007, la refonte des services déconcentrés de l'État tout en réduisant de façon significative les crédits publics et donc peut-être les marges locales de manœuvre. Mais plus fondamentalement encore, la quête de territorialisation, institutionnelle ou seulement organisationnelle (Faure, 2006 : 432), paraît consubstantielle à la politique : la recherche inassouvie de territoires « pertinents », jugés plus fonctionnels ou démocratiques, légitime et réinvente les raisons, lieux et instruments de l'action publique, les relations de pouvoir et les débats au sein d'un jeu politique doté de frontières et d'enjeux ainsi renouvelés et jamais, de la sorte, épuisés (Offner, 2006).

---

<sup>2</sup> Un(e) politiste pourrait provisoirement être défini(e) comme celui (celle) qui, dans une démarche de science politique et de sociologie politique, s'intéresse aux « théories, actions, représentations » concernant l'action publique et le fonctionnement du système politique. (Lavau, 1989 ; Favre *et al.*, 2007).

Quant aux économistes, ils s'accordent généralement pour distinguer deux types de situations (Trouvé, 2007) : la territorialisation de l'action publique au sein d'un secteur particulier et celle qui entraîne une déssectorisation. Dans le premier cas, il s'agit de renforcer la dimension territoriale dans la régulation sectorielle : la mutualisation des objectifs est alors supposée générer un gain de cohérence, voire des économies d'échelle en adaptant les politiques sectorielles aux ressources et contextes locaux. Les exemples les plus fréquemment cités concernent la valorisation des productions locales ou le renforcement des filières régionales<sup>3</sup>. Dans le second cas, la territorialisation désigne une gestion plus transversale des politiques sectorielles dans le cadre d'une stratégie territoriale ou « endogène ». La production de services à la population peut ainsi faire appel à la gestion plus intégrée de diverses politiques sectorielles : médicales, sociales, touristiques, culturelles, voire agricoles. On peut ainsi penser et organiser une synergie entre, d'une part, une politique agricole qui cherche à valoriser, par vente directe, des productions locales de qualité tout en préservant les atouts environnementaux des exploitations (paysage, biodiversité) et, d'autre part, une politique touristique attentive à l'amélioration du marketing territorial, misant sur les circuits courts et s'appuyant sur une politique culturelle active.

Si l'on revient à l'évaluation du dernier programme Leader, la tendance à la territorialisation de l'action publique soulève principalement deux questions relatives à sa spécificité et à son devenir.

Tout d'abord, ce dispositif expérimental ayant initié la dynamique des territoires de projet au moment de l'essor des intercommunalités françaises serait-il en proie aujourd'hui à une forme paradoxale de recentralisation à cause du pilotage désormais imparti au ministère de l'agriculture et aux services agricoles déconcentrés ? La mise en œuvre actuelle des actions serait-elle infléchie par d'autres logiques, plus sectorielles, « descendantes » et agro-centrées, compensées peut-être à l'avenir par la gestion des fonds structurels dévolue pour partie, depuis avril 2013, aux régions françaises ? La légitimation de ce programme qui bénéficie désormais d'un budget spécifique conduirait-elle finalement à son instrumentalisation ? La valorisation actuelle des métropoles urbaines, le devenir incertain des Pays fourniraient-ils alors les indices tangibles du retour, dans les modes de faire et de penser le développement rural, à la vision traditionnellement agricole d'un espace longtemps dévolu à sa seule fonction productive ? À moins que l'essor du rural ne soit désormais inféodé à d'autres fonctionnalités : une vocation d'espace-tampon riche en aménités paysagères<sup>4</sup> attractives pour citoyens, touristes ou défenseurs de la biodiversité ou

---

<sup>3</sup> Colletis et Pecqueur (2001) distinguent deux formes de valorisation de ces ressources : i) par le soutien des produits de qualité dite « territoriale ». Dans ce cas, la compétitivité des produits n'est pas obtenue par abaissement des coûts de production, mais par la mise en place d'un processus local de production difficile, sinon impossible, à transposer : par exemple *via* un cahier des charges limitant les zones de production et imposant des conditions de production ou de transformation ; ii) par le soutien d'une qualité fondée sur le développement des propriétés fonctionnelles propres aux produits industriels : soutien en matière de sécurité sanitaire et d'amélioration génétique, aide à la recherche de nouvelles variétés, mise en place d'une traçabilité...

<sup>4</sup> Dans son acception initiale, une « aménité » qualifiait un lieu ou un espace donné doté de qualités vécues comme agréables. L'OCDE (1999) les définit comme des « *attributs naturels ou façonnés par l'homme, liés à un espace ou à un territoire et qui le différencient des autres territoires qui en sont dépourvus* ».

de réservoir foncier disponible pour une économie « résidentielle »<sup>5</sup> ? (1.1) En outre, la reconduite de Leader depuis vingt ans incite à réfléchir au risque de banalisation du dispositif. Plus largement, on peut d'ailleurs s'interroger, au moment où paraissent divers travaux de prospective sur la PAC et à l'heure de la réforme des collectivités territoriales françaises, sur la place et les orientations futures des politiques européennes et nationales de développement rural. Ce dispositif apparaît en effet, dès sa création en 1991, comme un véritable moyen d'expérimenter une échelle inédite de proximité, les Groupes d'action locale (Gal), tout en mobilisant des méthodes et préceptes renouvelés d'action, ce que les praticiens nomment hâtivement la « philosophie Leader ». Autant de modes de faire et de penser que l'on revendique à présent au sein des politiques de développement territorial : gestion « intégrée » du territoire guidée par un souci de meilleure cohérence des actions, élaboration « ascendante » et participative de la décision, ambition « d'innovation » économique, politique ou procédurale et opérationnelle, coopération interterritoriale, financements et gestion de « proximité »... (1.2)

### **1.1. L'intégration de Leader dans la PAC ou la confusion persistante entre développement agricole et développement rural**

L'espace rural semble une illusion bien fondée : la Naturalité (Bosc, 2003 ; Luginbuhl, 1992), l'espace faiblement densifié ont fait, et font encore, l'objet d'une fascination collective et de constructions multiples, fluctuantes et parfois concurrentielles. Le rural demeure à la fois un objet de recherche, un lieu de vie identitaire mais aussi le destinataire de politiques plus ou moins spécifiques d'aménagement et de développement. Si certaines « figures » de la campagne ont historiquement émergé, qu'on la considère comme espace de production économique, cadre de vie dévolu aux loisirs ou patrimoine naturel à protéger (Perrier-Cornet, 2002), la ruralité a cependant été longtemps définie par sa seule vocation agricole (Smith, 1995) et par opposition à l'espace urbain. En somme, un espace interstitiel entre métropoles, une destination de villégiature pour citadins des Trente Glorieuses comme le suggère la création des Parcs Naturels Régionaux ou, à présent, si l'on en croit certains documents d'urbanisme, un « poumon vert » riche en « aménités paysagères » (Cavailhés et Vollet, 2007).

Pourtant, il semble de plus en plus difficile d'assimiler « développement rural et développement de l'agriculture de production » (Muller, 2000 : 38). À cause de la déprise agricole, mais aussi d'évolutions intrinsèques : en Europe, l'agriculture ne représente plus que

---

<sup>5</sup> Le développement économique des territoires repose sur les activités porteuses d'emplois et à l'origine d'une distribution de revenus. Il est habituel de distinguer deux ensembles d'activités répondant à des logiques différentes : 1) Les activités productives qui regroupent essentiellement l'agriculture, l'industrie, le secteur de l'énergie et qui sont orientées vers les marchés extérieurs au territoire sur lequel elles sont implantées (marchés national et international). La localisation de l'emploi dépend des choix des entreprises et de l'attractivité des territoires (ressources naturelles, main d'œuvre disponible...); 2) L'économie résidentielle rassemble les services aux particuliers, la construction, la santé, l'action sociale, le commerce de détail, les activités financières et le transport de voyageurs. Pour ces activités de proximité, la localisation de l'emploi dépend des besoins de la population résidente ou de passage (touristes, déplacements professionnels journaliers). L'expression économie « présente » est un néologisme utilisé comme concept par Laurent Davézies (2008) pour décrire une économie basée sur la population réellement présente sur un territoire et qui peut donc varier rapidement.

3 % de la richesse produite dans l'Europe des 27 (Direction générale de l'agriculture et du développement rural, 2009). En France, en l'espace de dix ans, une exploitation agricole sur quatre a disparu, surtout celles de petite et moyenne taille, notamment en élevage (statistiques Agreste, 2011). Pourtant, l'enjeu rural demeure de taille : les « régions à prédominance rurale », au sens de l'OCDE, occupent encore plus de la moitié du territoire européen tandis que la pluriactivité croissante des agriculteurs se combine avec l'essor manifeste d'activités non agricoles (résidentielles, touristiques, forestières). Sans compter les aspirations sociales à la fourniture de services de proximité, surtout dans les zones faiblement peuplées et où sévit la réduction d'offre en services publics (Jouen, 2009).

S'interroger sur la spécificité et les logiques conditionnant l'application de l'actuel programme Leader suppose donc de rappeler brièvement les conditions initiales de sa création. Cet instrument européen apparut en effet, dès sa création en 1989 et son lancement effectif en 1991, comme un outil d'avant-garde, placé, en tant que programme d'initiative communautaire, hors du champ des politiques structurelles et du contrôle plus étroit des États-membres. En France, lorsque se combinent logiques de décentralisation et de régionalisation (Pasquier, 2004), les approches transversales de l'action publique font florès, dans le droit fil des politiques antérieures d'aménagement du territoire ou de développement local. L'idée de « territoire de projet », de gestion « intégrée » et participative intéresse, notamment au sein de la Datar qui verra là l'occasion d'essayer, à une échelle infra-départementale plus vaste que celle des coopérations intercommunales (Pasquier, 2004 : 192-193), la formule des Pays consacrée plus tard par les lois Pasqua et Voynet (Méasson, 2007).

Après deux décennies de mise en œuvre, émergent à présent plusieurs interrogations. Diverses évaluations administratives ou universitaires ont, certes, déjà contribué à souligner certains apports et limites : la professionnalisation tendancielle d'animateurs diplômés mais placés en position précaire de travail (Étude Leader +, 2008) ; l'apprentissage et la diffusion de pratiques qui font désormais référence (Étude ETD, 2005) mais aussi la persistance, face au polycentrisme des acteurs et à la pluralité parfois concurrente des échelles d'action, de logiques plus traditionnelles de recomposition *ad hoc* d'espaces politiques préexistants ou à préserver (Méasson, 2007 : 225-226). L'organisation du Gal du Pays de la Lafayette, animé de fait par le syndicat mixte du Haut-Allier, révèle ces stratégies de préservation des hiérarchies politiques locales liées à l'affirmation d'un marquage et d'un ancrage territorial (Douillet, 2005 : 82). L'existence de ce Pays, coquille vide longtemps dépourvue d'agent de développement mais soutenue financièrement par la Haute-Loire, semble faire obéir aux calculs du président du Conseil général : dirigeant aussi le groupe UMP au Palais Bourbon, ce dernier entend ainsi conserver son « envergure nationale et même européenne » face à l'influence ascendante d'un autre édile pourtant issu de la même majorité politique mais qui, en tant que président du syndicat mixte, aurait pu présider le Gal<sup>6</sup>.

La création récente, en 2005, d'un fonds spécifique dédié au développement rural, le Feader (Fonds européen agricole pour le développement rural) auquel est rattaché, au titre

---

<sup>6</sup> Entretien au syndicat mixte du Haut Allier, janv. 2011.

de l'axe 4<sup>7</sup>, l'actuel programme Leader soulève désormais d'autres réflexions. En fait, un tel changement ranime le débat déjà ancien autour de la place du développement rural au sein de l'organigramme européen. Une hésitation initiale perceptible dès la publication, en 1988, du rapport de la Commission européenne sur « l'avenir » d'un « monde rural » (Darlet, 2010 : p. 25). En 1992, lors de la réforme de la PAC, se confirme une tendance non démentie par la suite : une ruralité définie principalement à partir des enjeux agricoles. Autrement dit, malgré les aspirations éparées à une gestion de l'espace rural multisectorielle et autonome, les politiques communautaires en ce domaine vont servir peu à peu à justifier le maintien d'une PAC dont les finalités seront ensuite élargies à la protection de l'environnement et à l'essor promotionnel de la ruralité (Darlet, 2010 ; Berriet-Sollicec *et al.*, 2009 et 2010 ; Lataste *et al.*, 2010).

Si la création en 1999 d'un second pilier de la PAC entièrement dédié à la question rurale, au cadre de vie et à l'environnement peut signifier la reconnaissance de telles préoccupations, la priorité demeure pourtant d'accompagner les mutations agricoles promues dans le premier pilier. Comme l'énonce le paragraphe 8 du règlement du Conseil européen du 17 mai 1999 : « *promouvoir le développement rural en accélérant l'adaptation des structures agricoles* ». Cette confusion entre développement agricole et essor de la ruralité s'observe également lors de la réforme suivante de la PAC en 2003 : la baisse des paiements agricoles directs imposée par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) permet alors d'abonder le second pilier par mécanisme de « modulation ». Un changement qui va alimenter en même temps le sentiment de dépossession des agriculteurs et leur tendance à percevoir ces mesures en faveur du développement rural comme le fruit d'un transfert indu de financements. Une position que l'on retrouve chez les élus ou techniciens des Chambres d'agriculture qui paraissent, à l'égard des projets Leader, partagés entre hostilité et tentation de prise en main, ce qui peut aviver parfois les conflits entre bénéficiaires agricoles et non agricoles du Feader. Comme le résume cet animateur d'un parc naturel régional, « *il y a un rapport de force entre la FNSEA et l'association Leader France et, dans la balance, c'est vite vu, c'est la FNSEA la plus forte !* »<sup>8</sup>

La création d'un tel fonds apparaît ainsi comme une consécration paradoxale pour des politiques de développement rural *in fine* intégrées dans les politiques agricoles et dotées d'un budget moins conséquent que prévu : 77,6 milliards d'euros au lieu des 88 initialement envisagés, économie qui ne compense pas d'ailleurs l'entrée dans l'Union européenne de dix nouveaux États dont on souligne, depuis 2004, les retards économiques et la forte dimension rurale (Blogowski, 2003). 80 % du budget du second pilier demeurent ainsi affectés au développement agricole (Lataste *et al.*, 2010) tandis que le dispositif Leader ne représente, au sein de ce second pilier, que 6 % des crédits (Berriet-Sollicec et Trouvé, 2010).

<sup>7</sup> Pour rappel, dans la programmation 2007-2013, les quatre axes du Feader sont les suivants :

Axe 1 - Compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture (134 millions d'euros, soit 17 % de l'enveloppe en Auvergne ; 85 millions, soit 25 % de l'enveloppe en Bourgogne).

Axe 2 - Environnement et gestion de l'espace (598 millions, soit 77 % de l'enveloppe en Auvergne ; 221 millions, soit 64 % de l'enveloppe en Bourgogne).

Axe 3 - Diversification de l'économie et qualité de vie (25 millions, soit 3 % de l'enveloppe en Auvergne ; 25 millions, soit 7 % de l'enveloppe en Bourgogne).

Axe 4 - Leader (19 millions, soit 2 % de l'enveloppe en Auvergne ; 14 millions, soit 4 % de l'enveloppe en Bourgogne).

<sup>8</sup> Entretien au Parc naturel des Volcans d'Auvergne, janv. 2011.

En outre, s'appliquent désormais, pour le montage de tels projets, les règles de gestion sectorisée propres aux politiques agricoles : obligation de cofinancements publics, instruction des dossiers par les services agricoles déconcentrés et conformité aux mesures du PDRH (programme de développement rural hexagonal). En Auvergne, c'est donc la direction régionale de l'agriculture qui exerce un rôle-clé dans la mise en œuvre et l'évaluation de tels projets, mais les Gal doivent aussi compter sur les Directions Départementales des Territoires pour instruire les dossiers sans compter le cofinancement incontournable des régions et départements. Cette forme de recentralisation qui assujettit le programme à l'arbitrage de fonctionnaires ou élus, départementaux ou régionaux, aboutit ainsi à un nouveau filtrage des projets et au rejet de ceux estimés « loufoques » (Guiberteau, 2010 : 43).

Si l'intégration dans la PAC du dispositif Leader semble donc menacer sa vocation transversale et autonome, le phénomène semble en outre renforcé en France par l'évolution ambivalente de l'État. D'un côté, en phase avec l'avènement du « référentiel de marché » drainant des objectifs de « rigueur budgétaire » et de « désengagement de l'État » (Muller, 2007 et 2010), la décentralisation, l'eupéanisation et une certaine privatisation de l'action publique ont entraîné un retrait de l'interventionnisme étatique. Mais, en même temps, s'observe aussi une reconcentration partielle de ses pouvoirs : grâce à la montée en puissance du « paradigme du risque » (Hassenteufel, 2008) ou de la dernière réforme territoriale (Protière, 2011) ; grâce au retour à une administration centrale des territoires reposant sur l'appel massif à projets dont dépendent de façon croissante et concurrentielle les collectivités territoriales ; à cause, enfin, d'un recul récent des procédures contractuelles, d'un ciblage restreint des zones éligibles et de la reprise en main de crédits d'investissement autrefois déconcentrés (Epstein, 2005). En fait, si l'État se fait moins « Providence » et voit s'éroder son socle régalien, il préserve toutefois sa vocation tutélaire. S'il n'apparaît plus, pour reprendre la formule de Max Weber, comme le détenteur exclusif de la violence physique légitime, il ne met pas fin pour autant à son autorité ni à la « demande » sociale concernant ses capacités de régulation (Roché, 2004).

Les évaluations menées en Auvergne et Bourgogne ont ainsi bien montré le rôle ambigu joué par la mise en place des réseaux ruraux régionaux. Animés tantôt par les services agricoles de l'État, tantôt par ceux du Conseil Régional, ils limitent souvent la portée des anciens réseaux Leader sans parvenir à jouer un rôle de ciment ou de facilitateur d'échanges au sein des régions. Une asymétrie des ressources locales et un « éclatement des logiques d'intervention » qui peut, certes, permettre d'épouser la spécificité des contextes (Lataste *et al.*, 2010), mais susciter aussi un éparpillement peu cohérent des initiatives et mesures.

Dans les deux régions, les actions mises en œuvre concernent surtout la diversification de l'économie rurale et l'amélioration de la qualité de vie avec toutefois une prise en compte plus prononcée en Auvergne de l'amélioration de la compétitivité des exploitations agricoles et de l'amélioration de l'environnement, ces thèmes étant plus concernés par la programmation hors Leader en Bourgogne. Dans ce dernier cas, les financements concernent exclusivement la mesure 413 destinée aux « stratégies locales de développement » avec 87 % du budget Leader, laissant seulement 10 % du budget consacré aux mesures de l'axe 1 (soutien à la compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture) et 3 % aux mesures de l'axe 2 (environnement et gestion de l'espace). En Auvergne, même si cette mesure 413 concerne la majorité des financements Leader (68 % du budget), 18 % et 14 % du budget sont respectivement attribués pour le financement d'actions relatives aux axes 1 et 2.

## 1.2. Un espace rural défini par défaut face à l'essor métropolitain ?

La sectorisation agro-centrée de Leader semble donc obérer sa spécificité, mais il faut également mentionner deux autres tendances susceptibles d'affecter, à l'avenir, la reconduite de telles mesures et, de façon plus générale, les politiques de développement rural : la saillance des priorités accordées, au plan national et européen, à la compétitivité des métropoles mais aussi les incertitudes planant sur la PAC.

Concernant la préférence métropolitaine, plusieurs indices en témoignent. Certes, la quête de « métropoles d'équilibre » formalisées par l'économiste François Perroux représente, depuis les années 1960, un axe traditionnel de prospective pour les politiques françaises d'aménagement du territoire. Mais face à l'échec patent de « cathédrales dans le désert », le concept a été progressivement sinon abandonné, du moins repris de façon plus édulcorée (Gilly, 1989). Depuis une décennie, il retrouve une seconde jeunesse au travers de diverses initiatives telles les pôles de compétitivité, mais l'échelle se fait plus opérationnelle.

Cadre depuis 2000, des politiques de sécurité publique centrées autour des communautés d'agglomération et des « forces métropolitaines » (Roché, 2004 : 53), la métropole a aussi vocation, depuis la dernière réforme des collectivités, à s'incarner au sein de véritables intercommunalités générant, en vertu d'une illusion répandue concernant le « potentiel spontané » de développement des pôles urbains (Peltre, 2009), un effet supposé de croissance et d'entraînement sur leur périphérie. La définition légale assez large d'un tel établissement public ouvre pour l'instant la possibilité de créer « à peu près toutes les formes de fédérations de territoires », souplesse qui semble pourtant contraire aux ambitions affichées de simplification du fameux millefeuille institutionnel local (Vanier et Lorens, 2011). Les métropoles seront donc vouées, grâce à leur périmètre incluant au moins 500 000 habitants et aux moyens conséquents dont elles seront dotées, à devenir, au même titre que les régions ou certains opérateurs privés, les « puissances interterritoriales » de demain et, ainsi, les principales pourvoyeuses de services publics (Vanier et Lorens, 2011).

Mais la tendance est également européenne : depuis l'adoption, en 2000, de la stratégie de Lisbonne axée sur la croissance, la compétitivité et l'innovation, les territoires urbains les plus dynamiques semblent privilégiés au détriment des préoccupations rurales (Perriet-Cornet, 2009 : 76). Au sein des politiques de cohésion, la « concentration des aides sur des secteurs porteurs » prend le pas sur la compensation des déséquilibres territoriaux comme l'indique la suppression des zonages au profit des espaces « défavorisés », mesure qui va permettre désormais aux espaces urbains de bénéficier aussi de l'octroi de fonds structurels (Guiberteau, 2010). Pourtant, la métropolisation n'est pas sans risques, elle pourrait bien générer exclusions sociales (Pinson, 2010) et asymétries spatiales tout en ravivant le clivage urbain/rural comme le redoutent certains militants ou acteurs de terrain. À la Datar, la pondération entre objectifs de « solidarité » et de « compétitivité » des territoires semble bien établie : « *l'affichage de soutien à l'excellence et l'innovation est clair ! On fait le postulat que les meilleurs vont entraîner ceux qui sont à la traîne. C'est l'idée qui fonde les métropoles, on fait le pari de s'appuyer sur les moteurs de croissance au risque de créer des laissés-pour-compte...* »<sup>9</sup> Pour le président de l'association internationale Ruralité, Environnement, Développement et du Mouvement Européen de la Ruralité, la

<sup>9</sup> Entretien à la Datar, mai 2010.

création de métropoles intercommunales risque d'engendrer la « promotion de relations entre territoires suzerains et vassaux » (Peltre, 2009 : 78).

Ces relations féodales, d'ailleurs encouragées par la généralisation du contrat comme le soulignent certains juristes (Supiot, 2003), s'appuient aussi sur une analyse des relations économiques à l'intérieur du territoire national par la mise en avant croissante du concept d'économie « résidentielle<sup>10</sup> » ou encore « présenteielle » fondé sur une théorie du développement régional (la théorie de la base économique) revisitée depuis une décennie et qui tend à se vulgariser et se diffuser. Non sans susciter d'ailleurs certains malentendus entre les nombreux acteurs en charge du développement territorial et certains scientifiques promoteurs de ce concept. En fait, cette théorie est basée sur une vision dichotomique du développement régional, d'une part les activités « motrices » ou « basiques » qui « exportent » à l'extérieur de l'espace étudié leur production de biens et de services ; d'autre part, les activités « induites » ou « non basiques » qui satisfont la demande locale. Concrètement, les activités « motrices » sont deux de types très différents, soit des activités qui « exportent » des biens matériels (agricoles, industriels, forestiers, etc.) à l'extérieur de l'espace régional étudié, soit des activités de services ou de commerce qui répondent à la demande locale de ménages extérieurs attirés par la qualité de vie ou les loisirs (Bousset et Vollet, 20022 ; Rutland et O'Hagan, 2007).

Dans ce type de modèle, la croissance régionale dépend en fait de trois facteurs principaux : de la compétitivité des entreprises locales pour vendre à l'extérieur des biens produits localement, de la capacité du territoire à attirer des consommateurs extérieurs de services locaux et, à partir d'un même niveau de demande extérieure, de la capacité de la zone à retenir les dépenses locales, à limiter les fuites de revenus, ce que les économistes appellent « l'effet multiplicateur » (Vollet, 2007). En découvrant, ou plutôt feignant de découvrir le poids et les vertus attribués à l'économie résidentielle, bon nombre de développeurs locaux y ont vu une planche de salut pour les territoires déshérités pourvus de leurs seuls atouts naturels et patrimoniaux. Mais les flux économiques dessinent aussi en creux les relations de vassalité à l'intérieur du même espace politique national... La croissance continue des grandes métropoles depuis près de 50 ans accentue ce type de relations puisque les espaces ruraux ne se sont souvent définis que par défaut, comme réceptacles des richesses créées dans les métropoles, richesses qui ont été quantifiées par les modèles de la base économique et vulgarisées par la notion d'économie résidentielle. Les évaluations menées en Bourgogne soulignent néanmoins le rôle volontariste du Conseil Régional qui souhaite afficher un certain équilibre financier entre urbain et rural (Morand, 2011). Pour les sept années de programmation Leader, 50 millions d'euros ont ainsi été affectés aux contrats de pays. Mais une lecture plus fine de la ventilation budgétaire laisse transparaître la priorité donnée aux enjeux urbains : 13 millions ont été imputés au volet urbain des contrats de pays, 30 aux contrats d'agglomération et 7 à Dijon, la « Capitale régionale ».

Ce renforcement des pôles urbains semble d'ailleurs confirmé *a contrario* par la suppression récente du label de Pays, structure intimement liée au portage de projets Leader et qui fait pourtant référence dans d'autres pays européens (Peltre, 2009.). Dans le document

---

<sup>10</sup> L'économie résidentielle part de l'idée que la population résidant sur un territoire suscite une activité économique en même temps que des besoins de service. Le développement de la mobilité modifie profondément le fonctionnement des économies régionales car la population réellement présente sur un territoire devient variable.

de prospective réalisé par la Datar pour 2040 (Diact, 2009), l'incitation à contractualiser des « Chartes d'attractivité » engageant État, régions, départements, métropoles ou villes moyennes permet ainsi de pudiquement « décaler le débat sur les Pays »<sup>11</sup> tout en relançant une formule similaire de coopération locale. Si la suppression de ce maillage presque exhaustif du territoire national semble juridiquement impossible à cause du principe constitutionnel de libre administration des collectivités, se pose néanmoins la question de la future légitimité des Pays et de leurs moyens d'action. En outre, les territoires de projet, bien qu'ils permettent aux élus locaux de renforcer leur notoriété et autorité (Douillet, 2003), représentent toutefois une formule plus souple que les EPCI<sup>12</sup>. Une alternative qui permet parfois de contourner certains clivages partisans sans entraîner la nécessaire mutualisation des compétences.

Autant de changements qui auront en tout cas une incidence sur le programme Leader qui pourrait être mené à d'autres échelles ou tout simplement non reconduit (Aubry *et al.*, 2010). Cette préférence en faveur d'une gestion plus institutionnalisée est d'ailleurs déjà perceptible pour les projets actuels qui ne « peuvent plus couper une commune en deux, ce qui revient donc à une logique d'empilement institutionnel<sup>13</sup> ». Ainsi, les évaluations menées en Auvergne et Bourgogne ont-elles mis en évidence la diversité des empilements de cofinancements : appel ici, aux aides des conseils régionaux ou généraux ; ailleurs, à celles du Fisac<sup>14</sup> pour mieux articuler zones urbaines et rurales. Enfin, se profile une troisième source d'incertitude liée à la crise financière généralisée et à la diminution des aides européennes sur fond de globalisation des marchés. Face à une telle conjoncture, peut-on supposer que la gestion de l'espace rural ne sera bientôt plus une priorité publique, nationale ou européenne ?

En définitive, c'est bien un faisceau de relations politiques, sociologiques, économiques qui convergent pour proposer une définition par défaut de l'espace rural. Contrairement à certains présupposés, le développement de celui-ci n'est plus pensé de façon endogène, mais dans une stricte dépendance à la ville et aux flux de richesses urbaines censés irriguer le tissu rural. Le dessin de Plantu paru dans *Le Monde* en décembre 2010 et qui montre la tour Eiffel déversant des montagnes de billets sur les provinces françaises semble d'ailleurs très révélateur des représentations plus ou moins implicites véhiculées à la fois par l'économie résidentielle et les relations de pouvoir qu'elle sous-tend !

## **2. Une mise en œuvre contrastée des projets Leader, contraintes sectorielles et efforts d'innovation**

Les conditions de légitimation et d'élaboration du dernier programme Leader ayant profondément changé, l'on peut à présent se demander comment de telles évolutions ont pu infléchir les modes de pilotage et d'application de ces projets. Bref, si ce dispositif supposé novateur engendre encore des effets propres en termes de promotion et acculturation de

---

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Établissement public de coopération intercommunale.

<sup>13</sup> Entretien au Parc naturel des Volcans d'Auvergne, janv. 2011.

<sup>14</sup> Le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac) a été créé par l'article 4 de la loi n° 89-1008 du 31 décembre 1989 pour répondre aux menaces (désertification des zones rurales, développement de la grande distribution,...) pesant sur l'offre commerciale et artisanale de proximité dans des zones rurales ou urbaines fragilisées par les évolutions économiques et sociales.

nouvelles recettes et méthodes d'action. Il s'appuie en effet sur une conception de l'action publique dont les fondements sont très différents des politiques plus classiques même si les applications peuvent se révéler moins originales que prévu comme nous l'analyserons ultérieurement. L'article 62-1.a du règlement n° 1698/2005 du Conseil européen<sup>15</sup> précise ainsi que tout Gal doit « proposer une stratégie locale de développement intégré », c'est-à-dire une stratégie conçue pour des zones rurales définies au niveau sous-régional ; un partenariat public-privé au niveau local ; une approche ascendante avec un pouvoir décisionnel ; une conception et une mise en œuvre multisectorielles de la stratégie fondée sur l'interaction entre les acteurs et les projets de différents secteurs de l'économie locale ainsi que sur la mise en réseau de partenariats locaux.

Parmi les éléments les plus inhabituels du programme, nous relèverons l'appel à l'innovation tant dans la gouvernance que dans la nature des projets et l'apologie de l'interface public-privé. Celui-ci est supposé conférer au dispositif des vertus de transversalité, d'ascendance. Alors que la décision demeure le fait du niveau central ou déconcentré dans les programmes descendants, le partage de la décision entre partenaires publics et privés des Gal est supposé faciliter la remontée des projets, leur plus grande adaptation aux spécificités locales. En fait, ce type de programme s'appuie sur les niveaux régionaux et le développement de coopérations transnationales pour stimuler de nouveaux modes d'action. Pourtant plusieurs éléments semblent à présent menacer la spécificité du processus : les contraintes administratives et financières pesant sur les projets astreints au canevas commun à l'ensemble des politiques agricoles ; les risques de routinisation des actions qui obèrent la plus-value innovante du programme au sein de réseaux cooptés d'acteurs politico-administratifs.

On peut donc se demander à présent si la gestion décloisonnée ou « intégrée » qui fait partie de la rhétorique originelle du dispositif (Méasson, 2007) est réellement mise en œuvre, générant la réduction des « coûts de transaction »<sup>16</sup> tout en favorisant la dimension supposée innovante des projets menés ? (2.1) Se pose aussi la question de la transférabilité des solutions appliquées. Est-ce que prévaut l'éparpillement des initiatives ou, inversement, la standardisation des recettes ? À moins que ne s'opèrent de salutaires effets d'apprentissage liés à la professionnalisation de réseaux d'acteurs ? (2.2)

### **2.1. Animation participative et gestion « intégrée » versus gestion bureaucratifiée des projets : le cadre contraignant du PDRH**

Si la gouvernance participative fait désormais partie d'un répertoire reconnu d'action publique (Gaudin, 2007 ; Blondiaux, 2008), elle représente aussi l'une des priorités initiales et précoces du programme Leader. De même pour le recours à une gestion décloisonnée ou « intégrée » supposée favoriser la prise en compte multidimensionnelle du développement rural et la synergie entre porteurs de projets. Concernant le dernier dispositif, les constats

<sup>15</sup> Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 sept. 2005.

<sup>16</sup> Initialement réservée aux transactions marchandes, la notion de coût de transaction a été progressivement élargie au domaine des politiques publiques. Ainsi, Mac Cann (2005) définit-elle les coûts de transaction comme « les coûts des ressources utilisées pour définir, établir, maintenir et échanger les droits de propriété ». Mais on distingue, de façon plus générale, les coûts de transaction *ex ante* associés à la négociation, définition et mise en place d'une politique publique, des coûts de transaction *ex post* associés à la vérification des engagements des parties prenantes, à la gestion des éventuels recours...

issus des enquêtes et entretiens convergent pourtant autour de l'érosion de telles priorités. Comme le résume cet animateur de Gal, « *on est plus légitimes mais c'est plus contraignant, on a perdu avec la logique PAC la philosophie originelle de Leader, l'intégration dans le Feader a complexifié les procédures. On a travaillé sur des dossiers de candidature, puis on a dû tout réécrire pour coller aux mesures du Feader : il y a des actions très transversales qui sont ainsi passées à la trappe! Leader a perdu son âme en termes de transversalité, innovation...* »<sup>17</sup> En fait, diverses formes de dérive apparaissent, faisant resurgir le spectre de la logique de guichet.

En cause, tout d'abord, le carcan procédural. En France, le ministère de l'agriculture est devenu, à la place de la Datar, l'autorité de gestion du programme et le fait de concevoir dorénavant l'axe 4 comme un axe « horizontal » du Feader pouvant contribuer au développement agri-environnemental, permet de financer des actions en faveur du secteur primaire qui, jusqu'en 2007, apparaissaient plutôt marginales. S'appliquent en outre de nouvelles règles budgétaires : un financement européen maximal de 55 % pour chaque projet soutenu (80 % pour les régions les plus en retard) qui rompt avec la tradition « d'enveloppe globale » ; une obligation de cofinancement des 45 % restants par des organismes publics et privés, l'exclusivité des fonds privés étant interdite. Cette règle oblige, certes, à rechercher des partenariats entre financeurs, mais elle demeure très contraignante pour les comités de programmation des Gal et leurs animateurs. Contrairement à la programmation précédente, ces derniers sont confrontés à de vraies difficultés pour trouver des cofinancements pour les projets de faible envergure souvent innovants et portés par des acteurs privés. De plus, anticipant des retards dans le paiement du soutien Leader, les animateurs préfèrent le plus souvent soit ne pas donner suite à ce type de projet, soit diriger le porteur vers d'autres types de soutiens publics plus souples et mieux adaptés. Pour cette raison, les agents de terrain ont souvent avantagé les acteurs publics les mieux pourvus en autofinancement comme en ingénierie : « *Maintenant, la règle de la contrepartie vaut pour chaque projet! Pour les maîtres d'ouvrage publics (collectivités, consulaires...), leur autofinancement est considéré comme une contrepartie publique mais c'est différent pour les privés*<sup>18</sup>. »

Ce retournement de logique conduit ainsi à évincer les publics-cibles originels, c'est-à-dire les petits porteurs de projets, collectivités ou acteurs privés : « *Si l'on ne trouve pas de cofinancements publics complémentaires, les projets ne peuvent être adoptés! Avant, Leader servait justement à financer ceux qui ne pouvaient bénéficier d'autres aides publiques. Aujourd'hui, on les aide à chercher d'autres financements publics! Du coup, on peut aider moins de projets innovants, notamment pour le secteur privé car on ne peut verser notre aide que quand le cofinancement public a déjà été versé! C'est plus lourd à mener pour les porteurs de projet et le délai long exclut un certain nombre de porteurs potentiels*<sup>19</sup>. »

Par ailleurs, d'autres obstacles sont repérables. La segmentation des actions imposée par le PDRH, le mode complexe de saisie des dossiers, la longueur de l'instruction et des délais de paiement découragent certaines associations, entreprises ou élus jugeant trop ténu et incertain le « retour sur investissement » (Guiberteau, 2010). Le système avantage ainsi les territoires les mieux organisés tout en réduisant parfois le rôle des comités de

<sup>17</sup> Entretien au Syndicat mixte du Haut Allier, janv. 2011.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Entretien avec un chargé de mission, Parc naturel des Volcans d'Auvergne, janv. 2011.

programmation à de simples « chambres d'enregistrement » : au 15 mars 2011, les maîtres d'ouvrage privés ne représentaient respectivement que 4,8 % et 15 % des projets retenus en Bourgogne et Auvergne et financés dans le cadre de l'axe 4 du *Feader* (Tiveyrat, 2011). S'engage ainsi une logique peu vertueuse de bureaucratisation de la gestion et de consommation de crédits, la quête prioritaire de cofinancements étant renforcée par deux facteurs : la précarité des postes d'animateurs cherchant à pérenniser leur mission et le fait que les crédits Leader non dépensés d'ici 2013 seront réaffectés ailleurs ainsi que le regrettent certains : « *le lobby agricole a joué au plan national et européen, ils ont pesé pour que les crédits ne soient pas consommés et reversés à la fin sur la PAC !*<sup>20</sup> »

Contrairement aux programmations précédentes, celle de 2007-2013 impose donc la règle du cofinancement national pour chacune des actions : les conseils régionaux et généraux demeurent les deux principales sources financières, le ministère de l'agriculture cofinçant peu ce programme à l'exception des actions de coopération. À ce titre, deux types d'effets pervers ont été identifiés : d'une part, les coûts de « transaction » liés à la mise en œuvre du programme mais qui s'avèrent inhérents à toute négociation entre institutions, et, d'autre part, une vision souvent très normative de l'innovation imposée par les cofinanceurs qui se livrent à une sélection en amont des dossiers, retenant surtout les critères techniques déjà présents au sein des politiques classiques d'intervention publique (Morand, 2011). Les évaluations menées en Auvergne et Bourgogne ont ainsi incité à suggérer la création de règles communes organisant les aides des collectivités et celles apportées par le *Feader* (formulaires de demande communs, délibérations-types). De tels changements ne sont pas opérables dans le courant de la programmation actuelle mais pourraient être proposés dans le cadre du futur programme.

Pour contourner ce problème, certains départements ont instauré des lignes budgétaires spécifiques dédiées au soutien à l'innovation, mais la pratique présente l'inconvénient de laisser le choix aux techniciens ou élus de décider quels dossiers rentrent ou non dans une telle ligne, le terme « innovation » étant éminemment polysémique ! Quant aux Gal, certains ont cherché à bâtir de façon autonome, comme celui de l'Auxois-Morvan, une grille de critères permettant de définir les composantes de l'innovation : ces critères, définis en groupes de travail par des membres du comité de programmation, pourraient ainsi permettre de limiter l'action descendante et filtrante des cofinanceurs. Ces derniers ont en effet également tendance à orienter les projets retenus en fonction de leur propre stratégie de développement : en n'aidant que des actions répondant à leurs priorités et en cherchant à faire financer par Leader des projets qu'ils soutiennent déjà. Cette possibilité de cadrage conditionnel reste toutefois contenue en raison du nombre des cofinancements dorénavant disponibles pour les Gal qui disposent donc de davantage de marge de manœuvre pour bâtir leurs projets. De plus, dans un contexte de mise en avant généralisée de la transparence, tout refus nécessite à présent un minimum de motivation administrative, ce qui génère en retour certaines pressions pouvant faciliter l'acceptation des projets proposés.

Aux freins déjà évoqués, s'ajoute une tendance à la confiscation du dispositif par les élites locales qui monopolisent la décision de façon plutôt endogamique : à cause de stratégies de conservation du pouvoir et de verrouillage démocratique, en monopolisant des fonds dans une finalité agricole ou en cooptant des professionnels du développement local

---

<sup>20</sup> *Ibid.*

ou de membres de réseaux interpersonnels ou institutionnels déjà aguerris (Guiberteau, 2010). Cette préférence pour l'entre-soi qui incite à travailler « *toujours avec les mêmes, ceux qui sont dynamiques, qui ont des idées* » au sein de Gal perçus souvent comme des « *instances de notables* » (Kirchner, 2010, p. 30) écorne le principe de parité public-privé tout en favorisant les profils à « double casquette » : en Auvergne, 30 à 50 % des acteurs siégeant à titre privé au sein des comités de programmation se révèlent posséder par ailleurs des fonctions publiques (Guiberteau, 2010). Mais en Europe orientale, « l'importation » du programme Leader dans les pays post-socialistes révèle aussi l'influence des systèmes d'échange notabiliaires unissant entrepreneurs économiques et politiques en l'absence de mobilisation des communautés rurales peu accoutumées à la participation politique mais confrontées à des disparités socioculturelles et au vieillissement démographique (Chevalier et Dedeire, 2010).

Enfin, le cloisonnement entre bénéficiaires des aides se révèle peu propice aux actions transversales et génère plutôt des tensions entre agriculteurs, associations ou artisans (Peltre, 2009). Pour la profession agricole, Leader est devenu une source légitime de financement et son lobby, en posture de résistance et mieux organisé que le lobby rural<sup>21</sup> chercherait désormais à réduire « les pertes » (Peltre, 2009.). Une configuration conflictuelle que l'on retrouve dans le cas du syndicat mixte du Haut Allier attaché à préserver, pour des raisons environnementales et touristiques, la qualité de cette « rivière à saumons ». Créé depuis 1984 et ayant porté plusieurs projets Leader, le syndicat peine encore à travailler avec les agriculteurs dont les pratiques, plus ou moins polluantes, ont pourtant une incidence reconnue sur la qualité de l'eau.

En fin de compte, cette relative fermeture endogamique du dernier programme Leader engendre, certes, une certaine efficacité dans le montage des dossiers, mais les consultations sociales destinées à faire remonter la demande et à définir des stratégies adaptées aux besoins locaux restent limitées par les paiements tardifs et la course aux financements et appels à projets. Les diagnostics de territoire sont parfois bâtis dans l'urgence à partir d'études préexistantes tandis que se restreignent arènes de concertation et partenariats public-privé. D'où l'opacité souvent ressentie face au dispositif ou encore la démobilitation de certains participants nourrissant un sentiment d'incompétence face à une mécanique réputée difficile à maîtriser. Assisterait-on donc maintenant à un essoufflement du dispositif ? Serait-il victime, en quelque sorte, de son succès ? La tentation du « mimétisme interterritorial » semble grande en effet (Chevalier et Dedeire, 2010) : diffuser les mêmes recettes éprouvées sécurise les initiateurs de projets, mais uniformise en même temps les modes de faire, jugulant ainsi les possibilités d'innovation locale.

## **2.2. Logiques éparses de professionnalisation**

Pour autant, la reconduction successive de différentes générations de programmes Leader génère aussi des effets d'apprentissage et de professionnalisation favorisant l'essor de ce que l'on appelle désormais une « ingénierie territoriale », autrement dit des experts locaux recourant à des stratégies de financement ou d'animation, diffusant une certaine perception du territoire, de ses enjeux et des modes légitimes de décision, contribuant à la production

---

<sup>21</sup> Entretien au Syndicat mixte du Haut Allier, janv. 2011.

de valeurs collectives et de référents d'action qui dessinent plus un horizon idéal de références, d'attentes partagées qu'un référentiel véritablement intériorisé : l'identification à des croyances et méthodes s'effectue plus, ici, sur un mode militant que de façon structurée et uniforme même si les formations émergentes en développement territorial tendent à homogénéiser quelque peu les pratiques et outils d'action.

La comparaison entre Auvergne et Bourgogne souligne ainsi l'appropriation différentielle des référents et méthodes qui prévaut encore au sein des services agricoles déconcentrés (Morand, 2011) ou encore la variété des relations entre Gal et structures porteuses en position de maîtres d'ouvrage : tutelle implicite des Parcs ou Pays phagocytant les projets Leader ou bien concurrence entre Gal et territoires émergents de projet (Kirchner, 2010). L'évaluation du dernier programme Leader menée en Auvergne et Bourgogne suggère ainsi la lente érosion de la spécificité du dispositif même s'il demeure bien délicat d'isoler son effet propre puisque celui-ci intervient toujours pour cofinancer l'intervention d'autres acteurs, sans compter le fait que les différentes régions mobilisent, pour soutenir le même type d'action, tantôt des fonds Feder, tantôt des fonds Feader.

Néanmoins, certaines formes d'impact ont été mises en évidence :

- le risque de « capture » par le monde agricole (Guiberteau, 2010) ;
- la sédimentation dans le temps d'un ensemble de mesures ayant contribué à forger le répertoire d'action du développement rural tout en facilitant la consolidation de réseaux de « technotables » (Gaudin, 1999). Malgré tout, demeure un déficit d'information sur Leader, problème qui mobilise 20 % des crédits engagés pour y remédier (Berriet-Sollicet *et al.*, 2012) ;
- une innovation qui demeure modeste puisque prévaut le soutien aux emplois en milieu rural plutôt que la création de nouvelles activités ou d'une économie rurale diversifiée, ce qui génère parfois l'instrumentalisation du programme érigé en simple source de cofinancement (Mathe, 2012) ;
- un maintien des rapports de force et asymétries qui consacre les acteurs les plus « solides » : la lourdeur de la démarche, les délais de paiement tendent à évincer les « petits » porteurs de projet ou à favoriser les acteurs publics déjà pourvus en ingénierie (communautés de communes, chambres consulaires) au détriment des acteurs privés soumis à des coûts plus élevés de transaction qui varient aussi selon le caractère plus ou moins expérimenté des animateurs, le degré d'implication politique et l'intensité des liens interinstitutionnels. Autant d'éléments qui favorisent le soutien des acteurs les plus compétitifs au détriment d'une certaine équité territoriale, approche qui n'était pas celle du programme initial ;
- la large diffusion de la notion d'économie résidentielle qui consacre en fait les seules capacités des villes à créer des richesses qu'on suppose redistribuées ensuite dans les campagnes. Face aux incertitudes concernant la recomposition des échelles d'action territoriale, on peut se rappeler que les mesures Leader ne représentent en outre qu'une politique de « niche » (Barca, 2006), c'est-à-dire un effort limité dans le temps et l'espace ne concernant, pour une période donnée, que certaines zones incluant de 10 000 à 100 000 habitants.

## Conclusion

Se pose aussi inévitablement la question de la transférabilité des analyses dégagées et du contenu des préconisations envisageables. Bon nombre d'entre elles ont été localement formulées au gré des travaux universitaires, des études ou stages réalisés, notamment au sein des services agricoles de l'État. S'il est impossible de résumer ici l'ensemble de ces apports, ni de préciser davantage la méthode d'estimation des coûts de transaction qui pourrait être transposée à d'autres contextes (Berriet-Solliec *et al.* 2012), l'on peut toutefois rappeler certaines des recommandations émises : mettre en place, dès le début de la programmation, des coordinations effectives entre cofinanceurs ; atténuer l'effet endogamique des réseaux notabiliaires en communiquant plus largement autour de Leader et en multipliant les relais d'information ; renforcer les échanges au sein des comités de programmation formels comme informels afin de favoriser le partage de la stratégie à déployer ; renforcer les coordinations interinstitutionnelles au niveau régional dès la conception du programme pour faciliter la diversité et la mise en œuvre des cofinancements...

Mais au-delà de la forte contextualisation des pratiques, des jeux d'influence, des quêtes de légitimité et de reconnaissance avivées par la course aux projets, il faut aussi se demander de quelle manière la prochaine PAC de 2014 et l'Acte III de la décentralisation vont-ils impacter le développement rural ? Le contexte budgétaire serré ne semble pas favorable aux innovations réputées générer des coûts trop élevés de gestion et d'administration. Pourtant, il ne faudrait pas oublier qu'une partie importante de ces dépenses correspond en fait aux coûts d'apprentissage qui paraissent indispensables pour impulser ce que les praticiens nomment à présent de « bonnes pratiques » d'ingénierie territoriale...

## Bibliographie

- BAR M., (2009). *Contribution à la démarche d'évaluation ex-ante du programme Leader des Pays d'Aurillac et de la vallée de Montluçon et du Cher*, Mémoire de Master 1 en Analyse et Politique économiques, Université d'Auvergne, Clermont-Ferrand 1.
- BARCA F., (2006). In OCDE, *Le nouveau paradigme rural*, Examens de l'OCDE des politiques rurales, OCDE, 149-157, Paris.
- BERRIET-SOLLIEC M., VOLLET D., CHABÉ-FERRET S., LÉPICIER D., TROUVÉ A., LEROY A., BOSCH C., AUBERT F., (2012). Les politiques régionales de développement rural : quelles traductions territoriales ? *Revue d'Auvergne* 173-187.
- BERRIET-SOLLIEC M. et TROUVÉ A., (2010). La politique agricole commune est-elle territoriale ? In HERVIEU B. *et al.* (dir.), *Les mondes agricoles en politique*, Presses de Sciences Po, 397-413, Paris.
- BERRIET-SOLLIEC M., LE ROY A., TROUVÉ A., (2009). Territorialiser la politique agricole pour plus de cohésion ? *Économie rurale* 313-314, 129-145.
- BOUSSET J.P., VOLLET D., (2002). Use of Meta-Analysis for the Comparison and Transfer of Economic Base Multipliers, *Regional Studies* 36 (5), 481-494.
- BLOGOWSKI A., (2003). L'élargissement de l'Union européenne aux Pays d'Europe centrale et orientale, *Économie rurale* 276, 53-68.
- BLONDIAUX L., (2008). *Le Nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Seuil, Paris.

- BOSC C., (2013). *Faire carrière dans l'écologie. Dynamiques françaises de politisation de l'environnement urbain*, L'Harmattan, Paris.
- CAVAILHÈS J., VOLLET D., (coordination), (2007). Le paysage : approches en sciences sociales, Introduction générale, *Cahiers d'Économie et Sociologie Rurales* 84-85, 5-10.
- COLLETIS-WAHL K. et PECQUEUR B., (2001). Territories, Development and Specific Resources: what Analytical Framework? *Regional Studies* 35 (5), 449-459.
- CHEVALIER P., DEDEIRE M., (2010). Mise en œuvre de la programmation Leader en Europe centrale : entre démarche de développement local et instrumentalisation politique, 4<sup>e</sup> Journées de recherche en sciences sociales (INRA, SFER, CIRAD), AgroCampus-Ouest de Rennes, 9 et 10 décembre.
- DARLET M., (2010). *Les enjeux autour de la politique européenne de développement rural : comment concevoir l'après 2013?* Rapport de mémoire, MET-DOMESTICI A. (dir.), Université P. Cézanne-Aix Marseille III, 2009-2010.
- DAVEZIES L., (2008). *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*, Seuil, Paris.
- DOUILLET A.-C., (2003). Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique, *Revue Française de Science Politique* 53 (4), 583-606.
- DUBOIS J., (2009). *Les politiques publiques territoriales*, Presses universitaires de Rennes, Paris.
- DUBOIS J., (2008). Mobilisations collectives et projets territoriaux dans le monde rural : l'exemple du PIC Leader en Lubéron In MELÉ P. et LARRUE C., *Territoires d'action. Aménagement, urbanisme, espace*, L'Harmattan, 239-255, Paris.
- DURAN P., (1999). *Penser l'action publique*, LGDJ, Paris.
- DURAN P., THOENIG J.-C., (1996). L'État et la gestion publique territoriale, *Revue Française de Science Politique* 49 (4), 580-623.
- EHRHART M., PELTRE G., PERRIER-CORNET P., (2009). Les politiques de développement des territoires ruraux, *Notes et Études socio-économiques* 33, 67-84.
- EPSTEIN R., (2005). Les politiques territoriales post-contractuelles, le cas de la rénovation urbaine, *Politiques et Management Public* 23 (3), 127-143.
- ESTÈBE P., GERMAIN A., (2004). Le territoire, instrument providentiel de l'État social, *Lien social et Politiques* 52, 5-10.
- FAURE A., Territoires, territorialisation In BOUSSAGUET L., JACQUOT S. et RAVINET P. (2006). *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de la FNSP, 432-439, Paris.
- FAVRE P., FILLIEULE O., JOBARD F., *L'atelier du politiste*, La Découverte, Paris.
- FOUILLEUX E. (2010). Entre internationalisation et privatisation des politiques agricoles In HERVIEU B. et al., *Les mondes agricoles en politique*, Presses de Science Po, Paris.
- FOUILLEUX E., (2003). *La Politique Agricole Commune et ses réformes : une politique européenne à l'épreuve de la globalisation*, L'Harmattan, Paris.
- FRANÇOIS B., (2001). *Misère de la V<sup>e</sup> République. Pourquoi il faut changer les institutions*, Denoël, Paris.
- GAUDIN J.-P., (2007). *La démocratie participative*, Armand Colin, Paris.
- GAUDIN J.-P. (2004). *L'action publique. Sociologie et politique*, Presses de Science Po-Daloz, Paris.
- GAUDIN J.-P., (1999). *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Presses de Sciences po, Paris.
- GILLY J.-P., (1989). Technologies et développement régional : des cathédrales dans le désert, *Pour*, 30-33.
- GUIBERTEAU J., (2010). *Leader en Auvergne. L'intérêt du développement territorial dans une région rurale*, Mémoire de Master 2 en Politiques Européennes, Université de Rennes 1 et IEP de Rennes.
- HASSENTEUFEL P., (2008). *Sociologie politique : l'action publique*, Armand Colin, Paris.
- IMBERT P. et SOLLIER N., (2011). *Rapport d'évaluation in itinere*; analyse des méthodes et moyens de communication dans le dispositif Leader en Auvergne, Mémoire de fin de stage au Cemagref et à la DRAAF d'Auvergne, IEP de Strasbourg et Université Lyon 2, juillet 2011.

- JOBERT B. (dir.), (1994). *Le tournant néo-libéral en Europe*, L'Harmattan, Paris.
- JOUEN M., (2009). Les clés d'une stratégie européenne pour le développement rural, *Notre Europe*, juin.
- KIRCHNER J., (2010). *Analyse comparée des modalités de mise en œuvre du programme Leader en Auvergne et Bourgogne*, Mémoire de fin d'études d'ingénieur en agronomie, Cemagref et VetAgrosup, Clermont-Ferrand.
- LATASTE S., BERRIET-SOLLIEC M., TROUVÉ A., (2010). Différenciation de la mise en œuvre du second pilier de la PAC. Une analyse budgétaire des États-membres et régions de l'Union européenne, 4<sup>e</sup> Journées de recherche en sciences sociales (INRA, SFER, CIRAD), AgroCampus-Ouest de Rennes, 9 et 10 décembre.
- LAVAU G., (1989). Profession politiste, *Politix* 2 (7-8), 132-138.
- LUGINBUHL Y., (1992). Nature, paysage, environnement, obscurs objets du désir de totalité In ROBIC (M.C.) (dir.), *Du milieu à l'environnement. Pratiques et représentations du rapport homme/nature depuis la Renaissance*, Economica, Paris.
- MAC CANN L., COLBY B., (2005). Transaction Cost Measurement for Evaluating Environmental Policies, *Ecological Economics* 52, 527-542.
- MATHE J., (2012). *L'appui du programme Leader Auvergne aux initiatives économiques. Évaluation in itinere*, Université Pierre-Mendès-France, Master 2 en Économie territoriale et développement.
- MÉASSON L., (2007). *L'efficacité territoriale et l'évaluation. Penser le déploiement spatial du politique grâce au programme européen Leader*, Thèse de géographie, Université Grenoble 1.
- MORAND P.-A., (2011). *Mise en œuvre des axes 3 et 4 du PDRH en Bourgogne, Analyse comparée des circuits de gestion en Auvergne, Bourgogne et Franche-Comté*, thèse professionnelle IPEF.
- MULLER P., (2010). Introduction ; les changements d'échelles des politiques agricoles In HERVIEU B. et al. (dir.), *Les mondes agricoles en politique*, Presses de Sciences Po, Paris, 339-350.
- MULLER P., (2007). Peut-on (encore) penser le global à partir du rural ? Réflexions d'un politiste, *Économie rurale* 300, 105-109.
- MULLER P., (2000). La politique agricole française : l'État et les organisations professionnelles, *Économie rurale* 255-256.
- OCDE, (1999). *Cultiver les aménités rurales : une perspective de développement économique*, OCDE, Paris.
- OFFNER J.-M., (2006). Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écart, *Revue Française de Science Politique* 56 (1), 1, 27-47.
- PASQUIER R., (2004). *La capacité politique des régions. Une comparaison France/Espagne*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, Rennes.
- PASQUIER R., (2002). L'europanisation par le bas : les régions et le développement territorial en France et en Espagne in FONTAINE J. et HASSENTEUFEL P., *To change or not to change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, PUR.
- PELTRE G. in EHRHART M., PELTRE G., PERRIER-CORNET P., (2009). Les politiques de développement des territoires ruraux, *précit*.
- PERRIER-CORNET P. (dir.), (2002). *Repenser les campagnes*, Éd. de l'Aube, Datar, Paris.
- PINSON G., (2010). Des métropoles ingouvernables aux métropoles oligarchiques, *Territoires 2040* 1.
- PROTIÈRE G., (2011). *La réforme territoriale, une politique de faux-semblant ?* L'Harmattan, Paris.
- ROCHÉ S., (2004). Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes, *Revue Française de Science Politique* 54 (1), 43-70.
- RUTLAND T., O' HAGAN S., (2007). The Growing Localness of the Canadian City, or, on the Continued (Ir) relevance of Economic Base Theory, *Local Economy* 22 (2), 163-185.
- SMITH A., (1995). *L'Europe politique au miroir du local. Les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni*, L'Harmattan, Paris.
- SUPIOT A., (2003). Un faux dilemme : la loi ou le contrat ? *Droit Social* 59-71.

- TIVEYRAT D., (2011). *La territorialisation des politiques de développement rural. Proposition d'une méthode de calcul du degré de territorialisation des projets axe 3 Leader et hors Leader. Comparatif infra-régional Auvergne et Bourgogne*, Mémoire pour le Master 1 Dynamiques des Territoires et Nouvelles Ruralités, Université Blaise-Pascal, Clermont-Ferrand.
- VANIER M. ET LORENS P.-J., (2011). Vers de nouvelles régulations interterritoriales. Une prospective de la réforme territoriale en France, *Futuribles* 377, 5-18.
- VOLLET D., (2007). Revisiter la théorie de la base : vers de nouveaux regards sur les liens entre tourisme et développement territorial, *Loisirs et Sociétés/ Society and leisure* 30 (1), 89-116.

### **Rapports et statistiques**

- DIACT, (2009). *Une nouvelle ambition pour l'aménagement du territoire*, La Documentation française, Paris.
- Direction générale de l'agriculture et du développement rural, (2009). *Rural Development in the European Union, Statistical and Economic Information*.
- Étude de l'association Entreprises, Territoires et Développement, (2005). *La diffusion des principes de Leader + dans les Pays*.
- Étude Leader +, (2008). L'ingénierie territoriale dans Leader + , Unité nationale d'animation du réseau Leader.
- Statistiques agricoles, (2011). *Agreste Primeur* 266.

### Annexe : Sources d'informations et d'observations

Cet article est tiré d'un ensemble de travaux de recherche à visée évaluative :

- dans le cadre du programme de recherche finalisée « Pour et Sur le Développement Régional » (PSDR 2008-2011) et plus particulièrement du projet Regiab ; financé par l'INRA, l'Irstea et les régions Auvergne et Bourgogne, ce projet a été piloté par AgroSup Dijon/CESAER et l'Irstea de Clermont-Ferrand et conduit en étroite collaboration avec les services déconcentrés de l'État (DRAAF dans les deux régions françaises), l'Agence de Services et de Paiements (ASP), ainsi que les services des conseils régionaux en charge de l'agriculture et/ou de l'aménagement des territoires ruraux ;
- dans le cadre de l'appui à l'évaluation *ex ante* du programme Leader à la demande des Pays d'Aurillac et de Montluçon (2009) par l'UMR Métafort ;
- dans le cadre de l'évaluation régionale du programme Leader dans la région Auvergne, en particulier les évaluations thématiques relatives à la communication (2011) et à l'appui aux initiatives économiques (2012) commanditées par la DRAAF Auvergne et réalisées par l'UMR Métafort.

**Tableau récapitulatif**

Programmes de recherche ou d'expertise concernés	Principaux travaux mobilisés dans l'article	Nombre d'enquêtes ou base de données	Principaux types d'interlocuteurs
Projet PSDR Regiab	Tiveyrat, 2011	Fichier OSIRIS	Agence de Service et de Paiement
	Kirchner, 2010	17	Présidents et animateurs de Gal
Évaluation régionale Leader	Imbert et Sollier, 2011	49	Présidents et animateurs de Gal, porteurs de projets
	Guiberteau, 2010	24	Services déconcentrés de l'État, collectivités territoriales
Évaluation <i>ex ante</i> pays Montluçon et Aurillac	Bar, 2009	15	Insee, DRAAF, Gal