

L'expérimentation de l'approche LEADER en Hongrie et en République tchèque : deux logiques politiques différentes

Pascal Chevalier, Marie-Claude Maurel, Péter Polá

▶ **To cite this version:**

Pascal Chevalier, Marie-Claude Maurel, Péter Polá. L'expérimentation de l'approche LEADER en Hongrie et en République tchèque : deux logiques politiques différentes. Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest, 2012, Le modèle européen LEADER 2007-2013 Logiques d'action et contextes de réception, 43 (3), pp.91 - 143. 10.4074/S033805991200304X . hal-01409647

HAL Id: hal-01409647
https://hal.science/hal-01409647

Submitted on 6 Dec 2016

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

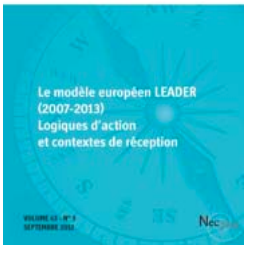
L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Revue d'études comparatives Est-Ouest

http://www.necplus.eu/REC

Additional services for ***Revue d'études comparatives Est-Ouest:***

Email alerts: Click here
Subscriptions: Click here
Commercial reprints: Click here
Terms of use : Click here



L'expérimentation de l'approche Leader en Hongrie et en République tchèque : Deux Logiques Politiques Différentes

Pascal Chevalier, Marie-Claude Maurel et Péter Polá

Revue d'études comparatives Est-Ouest / Volume 43 / Issue 03 / January 2013, pp 91 - 143
DOI: 10.4074/S033805991200304X, Published online: 07 January 2013

Link to this article: http://www.necplus.eu/abstract_S033805991200304X

How to cite this article:
Pascal Chevalier, Marie-Claude Maurel et Péter Polá (2013). L'expérimentation de l'approche Leader en Hongrie et en République tchèque : Deux Logiques Politiques Différentes. Revue d'études comparatives Est-Ouest, 43, pp 91-143 doi:10.4074/S033805991200304X

Request Permissions : Click here

Downloaded from http://www.necplus.eu/REC, IP address: 92.169.54.7 on 06 Dec 2016

Revue d'études comparatives Est-Ouest, 2012, vol. 43, n° 3, pp. 91-143

L'expérimentation de l'approche LEADER en Hongrie et en République tchèque : deux logiques politiques différentes

Pascal CHEVALIER, Marie-Claude MAUREL et Péter POLÁ

Maître de Conférences, Université Montpellier 3, ARTDEV (pascal.chevalier@univ-montp3.fr)

Directrice d'études, EHESS, Paris, CERCEC (maurel@ehess.fr)

Centre de recherche économique et régionale, Académie des sciences de Hongrie (Pola@rkk.hu)

Résumé : Le transfert du modèle du développement local dans le cadre du deuxième pilier de la Politique agricole commune (2007-2013) implique l'apprentissage d'un nouveau mode d'action publique fondé sur la mobilisation des initiatives portées par les acteurs locaux. L'un des objectifs de l'axe LEADER est d'améliorer la gouvernance des territoires ruraux, au moyen d'une approche ascendante du développement local. Les conditions de sa mise en œuvre dans le contexte institutionnel propre à chaque pays sont-elles de nature à promouvoir la participation des citoyens à l'action collective et à consolider le fonctionnement de la démocratie locale? Définie et formulée au niveau européen, la démarche LEADER est transcrite de manière différente par les acteurs étatiques et incorporée dans leur système de gouvernance territoriale selon des logiques politiques qui se traduisent par la mise en place de territoires d'action de conception différente en termes de couverture du territoire et d'articulation avec les espaces institutionnels. À partir de recherches empiriques, la structuration des groupes d'action locaux est abordée à travers la composition des partenariats et l'analyse des réseaux d'acteurs. Le positionnement de quelques maires sur la scène de concertation locale révèle l'exercice d'un véritable leadership politique.

Mots clés : développement local, gouvernance locale, leadership politique, politique européenne de développement rural, Hongrie, République tchèque.

Introduction

La diffusion du modèle européen de développement local *via* l'axe LEADER du deuxième pilier de la politique agricole commune (PAC) dans les nouveaux États membres de l'Union européenne (UE) peut être perçue comme le signe du processus d'intégration à l'œuvre. Au même titre que pour les anciens pays membres, les zones rurales de ceux ayant adhéré ultérieurement relèvent du « cadre unique de financement et de programmation du développement rural » pour la période 2007-2013. Le dispositif de développement rural défini au niveau européen y est donc applicable selon des modalités identiques. Bien que communes à tous les États membres de l'UE, les orientations stratégiques pour le développement rural peuvent toutefois s'y décliner de manière flexible (selon un « menu » de mesures) afin de tenir compte de la spécificité des contextes économiques et sociaux nationaux. Chaque pays membre est responsable de la traduction des priorités de l'UE sous forme de programmes intégrés à sa stratégie nationale de développement rural. À cette fin, il dispose, dans les limites fixées par la commission européenne, d'une grande latitude concernant les moyens et les formes de mise en œuvre de cette politique. Dés lors, la question est de savoir comment s'opère le processus de transcription et quels effets politiques, économiques et sociaux on peut en attendre. L'axe LEADER qui a pour objectif affiché d'améliorer la gouvernance des territoires ruraux, au moyen d'une démarche participative de développement local associant les différentes activités du monde rural, constitue une entrée pertinente pour apprécier la portée du transfert d'un nouveau mode d'action publique et ses conséquences sur la recomposition des pouvoirs à l'échelle locale. En tant que politique publique inspirée par l'UE, transposée par l'acteur étatique dans la programmation nationale, puis mise en œuvre par des partenariats locaux, l'approche LEADER intéresse une vaste arène de négociation au sein de laquelle se nouent les relations d'interaction et d'interdépendance qui sous-tendent l'action publique.

Pour appréhender cette thématique, on a choisi de comparer les formes d'application de l'approche LEADER dans les zones rurales de la Hongrie et de la République tchèque. Ces deux pays partagent une communauté d'expérience liée à leur appartenance, pendant quarante ans, à l'ancien bloc de l'Est et à l'adoption, dés le changement de système politique, de réformes de natures similaires visant à promouvoir la démocratie locale en restaurant l'autonomie des collectivités territoriales (Baldersheim *et al*., 2003 ; Perron, 2004). Depuis lors, les transforma-

tions institutionnelles ont suivi des voies sensiblement différentes dans chacun de ces pays, tant en matière de décentralisation politique que de mode de gouvernance territoriale. En quoi l'objectif d'amélioration de la gouvernance affiché par la politique européenne peut-il contribuer à la consolidation de la démocratie locale ? Quels peuvent être les effets du transfert de modèle de développement local sur des systèmes politiques dont l'ancrage démocratique est récent et fragile ? De quelle manière les acteurs locaux se sont-ils approprié les nouveaux dispositifs d'action publique proposés par le modèle LEADER ? Pour quels usages ? À partir des données empiriques recueillies sur les terrains d'observation, l'analyse porte sur les réponses concrètes que les acteurs locaux apportent aux situations et aux problèmes de leurs territoires[1]. En se fondant sur l'examen de la configuration des partenariats locaux, du rôle des diverses catégories d'acteurs (élus, entrepreneurs, responsables associatifs), de la nature des intérêts qui sous-tendent stratégies et projets, la recherche interroge la transformation du mode d'action publique locale.

La première partie présente les modalités de transposition guidant la mise en œuvre de l'axe LEADER dans les deux pays en soulignant les marges de manœuvre dont l'acteur étatique dispose en tant qu'opérateur de transfert. Les logiques politiques à l'œuvre dans les opérations de transcription sont replacées dans le contexte des réformes institutionnelles propres à chacun de ces États. Elles se traduisent par des conceptions et des modes d'intervention différenciés.

La deuxième partie aborde les conditions de réception du modèle LEADER par les acteurs locaux, leur degré d'implication et leur capacité à s'approprier les dispositifs normatifs de la politique de développement local. L'analyse de la formation des groupes d'action locale s'interroge sur le rôle central des élus locaux dans la configuration des scènes de concertation.

Après avoir examiné les stratégies et les projets sélectionnés par les groupes d'action locale (GAL), la troisième partie esquisse une interprétation des nouveaux modes d'action à l'échelle des communautés rurales observées. La nature des projets et leur répartition par types de bénéficiaires révèlent la logique de guichet qui préside aux arbitrages sur la scène de concertation locale. Les élus locaux se sont emparés d'une

1. Dans le cadre d'un projet de recherche financé par l'Agence nationale de la recherche, intitulé « Action locale et développement territorial » (ALDETEC) n° ANR-08-BLAN-0270-01.

démarche de développement local dans laquelle ils voient un instrument de mise à niveau des équipements et des services publics ainsi qu'une source de légitimation de leur action.

1. Les contextes nationaux du transfert de modèle

1.1. Du modèle de développement local à l'instrument LEADER

L'approche en termes de transfert du modèle européen de développement local fait explicitement référence à l'appareil conceptuel élaboré par les études de transfert de politiques (Bulmer *et al.*, 2007). Un état de l'art en a été dressé pour les sciences politiques (Delpeuch, 2009). Ce cadre analytique conceptuel nous a permis de décrire le processus de transfert du modèle en le décomposant en trois séquences de sélection, de transposition et de réception du programme LEADER dans les pays d'Europe centrale (Chevalier & Maurel, 2010). Portant sur les modalités et les effets de la transcription d'un modèle institutionnalisé, dans le cadre du dispositif de développement rural, l'étude a souligné ses capacités d'adaptation aux contextes nationaux en mettant en avant la forte intervention des nouveaux membres dans le processus de transfert. Loin d'enregistrer une perte de centralité, l'acteur étatique joue un rôle majeur dans l'interprétation, la transcription et la mise en œuvre de la politique européenne.

La genèse du modèle de développement local, source d'inspiration de l'approche LEADER, est évoquée par ailleurs dans ce numéro (Chevalier, 2012). Il convient ici de préciser la distinction à établir entre le modèle conceptuel et sa traduction sous forme d'un instrument de politique publique. Le qualificatif de « modèle » relève plus d'une démarche « idéal-typique » que de la définition d'une « notion vague et globale qui recouvre des représentations extrêmement diverses et parfois contradictoires » (Pecqueur, 1998, p. 16). En l'absence d'assise théorique reconnue, certains auteurs préfèrent considérer le développement local comme une pratique, une approche, voire une méthode (Torre & Traversac, 2009). D'autres auteurs n'hésitent pas à invoquer l'émergence d'un nouveau paradigme du développement local en mettant l'accent sur les principes qui le fondent. En tant que projet politique, le développement local repose sur des principes et une méthode d'expérimentation qui peuvent être ainsi définis : une approche territoriale et non un principe sectoriel ; une valorisation des ressources locales censée maximiser le produit des

activités et en retenir les bénéfices sur place ; un développement ciblé sur les besoins, les capacités et les attentes de la population locale (Ray, 2000). Ce modèle de développement endogène, fondé sur la mobilisation des initiatives sous forme de partenariat et qui implique la construction de stratégies intégrées, est emblématique des transformations de l'action collective locale (Douillet, 2003). Un tel modèle procède d'un changement d'image du « local », voire d'une légitimité retrouvée de celui-ci. Au-delà des premières expérimentations, le développement local a pris appui sur la décentralisation des niveaux de décision politique, économique et financière pour affirmer sa capacité de régulation d'un territoire dans le cadre d'un système partenarial. Formalisé à travers une démarche (ou une méthode), soutenue par la Communauté européenne, le développement local a été progressivement institutionnalisé sous la forme du programme LEADER, et reconduit à plusieurs reprises[2]. En tant qu'instrument politique, l'originalité de LEADER tient avant tout dans les principes de subsidiarité et de partenariat sur lesquels repose le mode d'action publique. Dans le respect du principe de subsidiarité, l'UE a confié aux autorités nationales de chaque pays membre le soin de définir le dispositif de mise en œuvre de l'axe LEADER qui s'adresse aux acteurs constitués en groupe d'action locale (GAL). Le principe de partenariat implique la participation des acteurs locaux, publics, associatifs et économiques à la conception de la stratégie de développement et à son application. En conférant au GAL un statut d'acteur collectif, la démarche LEADER se présente sous le jour d'une décentralisation de l'action publique. Elle implique l'ouverture de nouveaux espaces de régulation entre de multiples catégories d'acteurs participant d'une gouvernance multi-niveaux (européen, national, local).

En tant que source d'inspiration, le modèle de développement local, initialement expérimenté par les anciens pays membres, a sensiblement évolué. À partir de 2000, l'initiative communautaire LEADER+ a inauguré un nouveau style d'intervention de la part de la Commission européenne en charge de la conception générale et des orientations. Une marge de manœuvre a été accordée aux autorités nationales pour décliner les priorités dans leurs politiques publiques[3]. C'est ce modèle, expéri-

2. L'initiative communautaire LEADER I (1990-1993), reconduite sous la forme du programme LEADER II (1995-1999), a été renouvelée à partir de 2000, sous la dénomination LEADER+. Sous la forme d'une mesure de type LEADER+, financée par le FEOGA orientation, la démarche LEADER a été proposée aux nouveaux entrants pour la période 2004-2006.

3. Voir à ce sujet le règlement communautaire du Conseil du 21 juin 1999.

menté par les anciens États membres depuis presque deux décennies, qui a été proposé aux nouveaux entrants sous la forme d'une mesure de type LEADER+, financée par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) section Orientation pour la période 2004-2006 (Maurel, 2008 ; Halamska & Maurel, 2010). Six nouveaux membres, dont la Hongrie et la République tchèque, ont choisi de mettre en œuvre à titre expérimental cette mesure, au lendemain de leur adhésion. Après ce premier temps d'apprentissage, au cours duquel les pays qui le souhaitaient ont pu expérimenter la mesure LEADER+ (2004-2006), le cadre financier et de programmation pour le développement rural (2007-2013) a généralisé, sous la forme de l'axe LEADER, une démarche de développement local commune à l'ensemble des États membres. Cet axe est financé par un nouvel instrument financier, le Fonds agricole pour le développement rural (FEADER), en faveur du deuxième pilier de la PAC. C'est dire que la politique de développement des territoires ruraux, et *à fortiori* le programme LEADER, dépendent désormais des orientations stratégiques et de la programmation financière pluriannuelle établie à l'échelon européen.

1.2. Des transcriptions nationales inscrites dans des logiques politiques

Défini et formulé au niveau européen, le dispositif de développement rural est transcrit de manière différente par l'opérateur de transfert étatique et incorporé dans les systèmes institutionnel et juridique selon des logiques politiques qui lui sont propres. Dans cette séquence de transcription, l'acteur étatique dispose d'une réelle marge de manœuvre. Dans le cadre de cette étude, nous nous limitons à signaler les points sur lesquels les États membres ont la possibilité d'adapter le dispositif au contexte national. Chaque pays est libre de mettre en place ses propres dispositifs de formation et de sélection des GAL, que ce soit dans le cadre d'une véritable démarche ascendante (en laissant la liberté aux territoires locaux de s'organiser et de monter eux-mêmes des projets) ou, au contraire, en imposant un cadre normatif plus contraignant.

Les objectifs principaux de la politique européenne sont transposés sous la forme d'un Plan national stratégique qui fixe les orientations générales en matière de politique rurale (les objectifs) tandis qu'un Programme de développement rural décline dans chaque état ces orientations stratégiques en axes concrets. À travers l'élaboration de ces divers documents, il y a place pour une modulation des objectifs de la politique européenne

en fonction des choix politiques propre à chaque État membre. Tout d'abord, chacun d'entre eux a la possibilité de moduler la répartition des fonds financiers entre les axes, dans le respect d'un seuil minimum fixé par l'UE pour que soit respecté un certain équilibre[4]. Par ailleurs, il choisit parmi les orientations stratégiques (priorités) de développement rural, prédéfinies au niveau de l'UE, celles qui, dans le contexte national spécifique, créeront la plus forte valeur ajoutée. Ces orientations stratégiques sont ensuite incorporées, sous forme d'axes, dans le Programme de développement rural du pays, en veillant à optimiser les synergies entre les axes, entre les mesures dans le cadre de ceux-ci et, le cas échéant, les complémentarités avec les autres politiques européennes (financées par les divers Fonds européens). Si les Programmes de développement rural respectent la structure par axes du deuxième pilier de la PAC, ils peuvent en décliner les mesures en fonction des priorités de développement définies au niveau national. À titre d'exemple, dans le cadre de cette étude, les conceptions caractérisant l'axe LEADER dans le Programme de développement rural tchèque et dans la Stratégie de développement rural « Nouvelle Hongrie » peuvent être brièvement présentées.

En République tchèque, les priorités définies par l'axe LEADER concernent l'amélioration de la qualité de vie dans les zones rurales, le renforcement du potentiel économique, la valorisation de l'héritage rural naturel et culturel, ainsi que la consolidation de la capacité de gestion et d'administration des zones rurales. Dans le cadre de deux appels d'offre, lancés respectivement en 2007 et en 2008, l'évaluation et la sélection des projets de GAL ont été confiées à des commissions d'experts mises en place par le ministère de l'Agriculture. Celui-ci n'a pas imposé de méthodologie d'élaboration des stratégies mais a préféré proposer une formation aux managers des GAL, de manière à diffuser les « bonnes pratiques ». Aucune obligation de respecter un maillage institutionnel particulier n'a été édictée[5], seuls les critères de cohérence et de potentiel de ressources étaient pris en compte par l'évaluation. Les critères de préférence établis par l'autorité ministérielle ont donné matière à la publication d'un règlement diffusé auprès des candidats potentiels (*Pravidla,* octobre 2008). Après leur sélection, les dossiers des GAL ont fait l'objet d'une valida-

4. Le financement minimal est fixé à 10 % pour l'axe 1, 25 % pour l'axe 2, 10 % pour l'axe 3 et enfin 5 % pour l'axe LEADER, ramené à 2,5 % pour les nouveaux États membres.

5. À l'exception de l'obligation de respecter les limites du territoire des communes participant au GAL. La population des GAL doit être comprise entre 10 000 et 100 000 habitants.

tion de leur montage, confiée au Fonds d'intervention agricole (*Státní zemědělský intervenční fond* – SZIF) qui est l'agence de paiement. L'axe LEADER a été doté de 175 millions d'euros dont 140 millions versés par le budget du FEADER, le reste pris sur le budget national.

En Hongrie, le Programme de développement rural national (UMPV) s'inscrit dans la Stratégie de développement rural national « Nouvelle Hongrie »[6]. Le programme est organisé autour des quatre axes, avec cependant une particularité puisque le troisième axe fonctionne selon la procédure LEADER. Ce troisième axe concerne l'amélioration de la qualité de vie et la diversification de l'économie rurale. Il est structuré autour de quatre mesures dont deux s'adressent aux entreprises (aide à l'investissement, à la diversification de l'activité, soutien au développement de l'activité touristique), et deux autres concernent plus particulièrement les associations et les collectivités locales (rénovation des villages et conservation de l'héritage culturel)[7]. Le quatrième axe, l'axe transversal LEADER, a pour objectif le soutien à l'élaboration de projets innovants, le suivi de leur réalisation et la recherche d'une bonne communication entre les municipalités et les microrégions[8]. Ce quatrième axe présente des points de chevauchement avec le troisième axe dont le champ d'application est particulièrement large. Or l'interdiction du double financement des projets impose de bien distinguer les actions relevant de chacun des deux axes, ce qui ne manque pas d'induire des difficultés pour la réalisation des stratégies et le choix des projets. À la différence du voisin tchèque, la mise en œuvre de l'axe LEADER est strictement encadrée par le pouvoir central. Cela concerne la constitution et le périmètre des GAL, d'une part, la méthodologie d'élaboration des stratégies, d'autre part. Le ministère de l'Agriculture est intervenu directement pour mettre en place des bureaux de développement local au niveau des microrégions statistiques (niveau NUTS 4/LAU 1 de la nomenclature européenne).

6. En Hongrie, il existe deux grands programmes d'aménagement : le programme « Nouvelle Hongrie » financé par les fonds structurels et le programme de développement rural « Nouvelle Hongrie ». L'ensemble des documents s'insère dans une politique rurale qui s'appelle aussi « Stratégie de développement rural ». Seulement 10 % du budget alloué à l'aménagement concerne le second programme, c'est-à-dire celui qui traite des problématiques rurales.

7. Cette mesure concerne essentiellement les bâtiments sauvegardés par l'autorité locale ou l'Etat.

8. Les microrégions correspondent au niveau NUTS 4/UAL 1 de la nomenclature taxonomique Eurostat. La Hongrie compte 174 microrégions statistiques dont les limites procèdent d'un découpage du territoire par l'Office statistique hongrois. Ce niveau territorial a connu une institutionnalisation progressive qui est analysée plus loin.

Ces bureaux ont eu pour mission d'organiser les communautés rurales (*helyi közösség* – HK) préfigurant les GAL[9]. Une forte incitation politique et administrative s'est exercée pour que les communautés rurales ainsi constituées coïncident avec le périmètre d'au moins deux micro-régions. Ce sont les communautés rurales qui ont préparé les stratégies en respectant une procédure définie par la réglementation n° 93/2007 du programme national. De manière à encadrer plus strictement le processus d'élaboration des stratégies, après la soumission d'une première ébauche du document par les communautés et validation par le ministère, les GAL ont dû effectuer la programmation de leur stratégie à l'aide d'un logiciel, fourni par l'autorité centrale de gestion, leur imposant des règles de saisie des informations très strictes. L'ensemble de ces dispositions témoigne du caractère centralisé et directif d'un processus de transfert de bout en bout contrôlé par l'acteur étatique. L'État hongrois a privé l'axe LEADER de son caractère de démarche ascendante (*bottom-up*) et l'a transformé en un instrument de planification du développement rural répondant aux vues du pouvoir central.

Si, dans les deux pays, le ministère de l'Agriculture est le principal acteur du transfert de modèle, les modalités de transposition du dispositif comme de la mise en œuvre de l'axe LEADER révèlent une interprétation plus ou moins distanciée du modèle européen de développement local qui n'est pas de même portée. En République tchèque, la transcription de l'axe LEADER respecte en partie les principes et dispositifs normatifs promus par la politique européenne. L'expérimentation du modèle LEADER est restée fidèle à la source d'inspiration et son application a rencontré l'assentiment des collectivités locales qui se sont pleinement engagées dans la démarche. En revanche, en Hongrie, dans un contexte d'hypercentralisation politique, l'autorité ministérielle a dévoyé le sens de l'approche LEADER en soumettant sa mise en œuvre à des procédures bureaucratiques tatillonnes qui l'ont vidée de son esprit et qui ont été à l'origine de retards et d'incohérences.

9. Les communautés locales doivent être, au préalable, enregistrées auprès du ministère de l'Agriculture. Après leur reconnaissance, elles se dotent d'un groupe de coordination et de planification, élu parmi les membres et assurant la représentation des secteurs civil, public et privé. Ce groupe est composé de cinq membres au minimum, dont au moins un universitaire et doit faire preuve de son expérience en matière de programmation et de gestion. Ainsi formé, il peut entamer le processus d'élaboration de la stratégie de développement local qui est ensuite soumise au ministère. Lorsque cette dernière est validée, les HK deviennent légalement des GAL.

1.3. Les conditions de la mise en œuvre

1.3.1. L'agenda de la mise en route

L'agenda du processus de sélection des GAL, du lancement des premiers appels d'offre jusqu'à la reconnaissance des GAL, peut être brièvement précisé.

En République tchèque, le premier appel d'offre a été lancé dés l'automne 2007 : 102 projets ont été soumis et la sélection, au printemps 2008, a retenu 48 GAL. Un second appel d'offre a eu lieu en octobre 2008 et 92 dossiers ont été déposés. En avril 2009, 32 nouveaux GAL ont été choisis, faute de moyens pour en financer davantage[10]. Toutefois, dans la foulée, le ministère a décidé d'ajouter une liste supplémentaire de 32 GAL en mobilisant une autre source de financement du Programme de développement rural (une mesure concernant le remembrement foncier)[11]. Après discussion avec le secteur associatif, le ministère de l'Agriculture a donc finalement reconnu 112 GAL – et non 70 comme cela était prévu à l'origine –, dont 80 directement financés par l'axe LEADER. Le ministère a en effet préféré élargir le nombre des GAL bénéficiaires, quitte à réduire le montant des financements attribués, de manière à obtenir une meilleure couverture du territoire national[12]. Selon les services du ministère, les microrégions se sont fortement engagées dans la formation des GAL[13].

En Hongrie, la mise en place de la programmation LEADER a nécessité davantage de temps. Le travail d'organisation des bureaux de développement rural local, en charge de la formation des communautés rurales (préfigurant les GAL), a considérablement allongé les délais de mise en oeuvre. Comme ailleurs en Europe, le processus a commencé par l'élaboration du Programme national de développement rural « Nouvelle Hongrie », en janvier 2007. En mars de la même année, le ministère de l'Agriculture a mis au concours la gestion des bureaux de développement rural local en charge du lancement de la procédure LEADER dans

10. Il était entendu que les projets rejetés pourraient néanmoins participer au programme de coopération internationale.
11. À partir du transfert des fonds destinés à la mesure finançant le remembrement foncier.
12. Les 48 GAL sélectionnés en 2008 recevront en moyenne 8 à 9 millions de couronnes, les 32 retenus en 2009, 10 millions tandis que les 32 supplémentaires ne recevront que 4 à 5 millions de couronnes.
13. Entretiens de Marie-Claude Maurel au ministère de l'Agriculture, le 3 juillet 2008 et le 17 février 2009.

les microrégions. Établis en mai 2007, ces bureaux ont formé les communautés locales (préfigurant les GAL), qui ont été enregistrées auprès du ministère, entre septembre 2007 et mars 2008. Ces communautés ont disposé de 120 jours, de janvier à mai 2008, pour préparer leur stratégie de développement local[14]. Le 26 septembre 2008, le ministère de l'Agriculture qui n'a pas souhaité recourir à un concours, valide la totalité des stratégies proposées et toutes les communautés deviennent des GAL. En novembre 2008, le ministère lance un premier appel d'offre pour faire remonter les projets concernant le troisième axe de la politique de développement rural (élaborés par les GAL et déposés en janvier 2009). Les résultats de la sélection ne sont communiqués qu'en septembre 2009. Puis, un deuxième appel d'offre, portant sur l'axe LEADER proprement dit, est annoncé avec un dépôt des dossiers au 15 novembre 2009 et une validation des projets permettant leur mise en chantier à partir du premier semestre 2010. Ainsi donc, presque trois ans se sont écoulés entre le début de la période de programmation et la réalisation des premières opérations sur le terrain.

1.3.2. La couverture territoriale par le programme LEADER

Les cartes présentant la couverture du territoire national par le réseau des GAL apportent une information sur les logiques qui ont présidé dans chacun de ces pays à la mise en œuvre de l'axe LEADER. (voir Annexes 1 et 2).

Tableau 1
Comparaison des caractéristiques des GAL en République tchèque et en Hongrie (2007-2013)

	République tchèque	Hongrie
Nombre total de GAL	112	96
Part du territoire national couvert par les GAL	61 %	88 %
Taille moyenne d'un GAL (en nombre d'habitants)	41 087	91 234
Écart-type	7,2	0,34
Financement attendu en moyenne/GAL (en euros)	365 000	192 000
Écart type	12,2	0,12

Source : Rapport d'études sur la mise en œuvre du programme LEADER, Commission européenne, 2010.

14. Sur 123 demandes de reconnaissance de communautés locales, et après de nombreuses négociations au niveau des microrégions, 96 d'entre elles seront finalement déposées et enregistrées auprès du ministère (leur périmètre correspond approximativement au territoire de deux microrégions).

En République tchèque, la compétition, fondée sur la qualité de montage des dossiers, a permis de sélectionner un nombre élevé de GAL dont les caractéristiques de taille et de définition du périmètre sont hétérogènes. Les périmètres d'action procèdent du libre choix des acteurs pour construire un territoire pertinent, cohérent et disposant de potentialités suffisantes pour justifier d'un projet[15]. Ils peuvent correspondre au territoire d'une seule microrégion, à la réunion de plusieurs, ou bien se composer de l'association de communes appartenant à des microrégions différentes. Loin de montrer un territoire couvert en totalité par un maillage régulier, la carte des GAL, en République tchèque, se présente comme une mosaïque parsemée d'espaces en blanc, les communes restées à l'écart du processus. Ce mode de formation des territoires de projet est en accord avec la logique ascendante qui a caractérisé la création des microrégions dès l'origine. En République tchèque, la microrégion se définit comme une unité territoriale d'initiative locale, une association volontaire de communes qui poursuivent des objectifs de développement communs, mais qui n'est pas dotée de compétences administratives. Ce niveau d'initiative territoriale prend appui sur la Loi sur les communes (Loi 367/1990) autorisant la coopération intercommunale (sans en détailler les modalités) et sur la nouvelle Loi sur les communes (Loi 128/2000), entrée en vigueur en novembre 2000, qui a introduit des règles pour la création de groupements de communes en précisant leurs fonctions et leurs domaines de coopération (Kopřikova *et al.* 2007). Ainsi, la microrégion participe d'un mode de gouvernance qui a pour objet de concrétiser un projet de développement territorial. Le mouvement en faveur des microrégions, encouragé et soutenu par le ministère du Développement régional, a permis de surmonter l'extrême fragmentation du maillage communal. Il a préparé les collectivités locales à la construction de nouveaux territoires de projet, sans remettre en cause leur autonomie[16].

En Hongrie, la couverture du territoire national par les GAL est quasi exhaustive et présente une étroite correspondance avec le découpage

15. La qualité des relations, l'existence de coopérations antérieures jouent pour faciliter le processus de rapprochement fondé sur une dynamique commune à un ensemble de collectivités locales unies par des liens de complémentarité.

16. Le ministère du Développement régional est en charge du Programme de renouveau des villages qui soutient la formation et les projets des microrégions. L'expérimentation conduite dans le cadre de la mesure LEADER+ (2004-2006) a pris appui sur ces formes micro-régionales nées des similarités de problèmes et des affinités entre élus locaux.

micro-régional. Les GAL sont de plus grande taille et sont en moyenne deux fois plus peuplés qu'en République tchèque. Sous la forme d'un maillage homogène de l'espace rural, les GAL deviennent le cadre d'application de la politique de développement rural, dans une logique de répartition des aides au développement[17]. La Hongrie a choisi de transcrire le dispositif du deuxième pilier de la PAC de manière à doter le pouvoir central d'outils de contrôle sur l'échelon micro-régional devenu un niveau de gestion des services et des équipements publics. Dès la deuxième moitié de la décennie 1990, les microrégions ont servi de support territorial à l'intervention de l'État en matière de développement rural (Kukorelli-Szörenyine, 2005). Leur nombre est à présent de 174 unités[18]. Au fur et à mesure de leur institutionnalisation, les microrégions ont reçu de nouvelles fonctions. Elles ont servi de cadres de coopération pour le développement local, initialement sur une base spontanée (*bottom-up*), puis sous la forme d'associations de développement, bénéficiaires des programmes de développement rural. L'institutionnalisation de l'échelon micro-régional a franchi une étape décisive en 2004 (Palné-Kovacs, 2011). Un amendement à la Loi sur le développement régional et l'aménagement du territoire de 1996 a été adopté le 21 juin 2004, introduisant la création de Conseils de développement dans les microrégions[19]. L'objectif était de rationaliser l'utilisation des financements affectés au développement local (Maurel, 2008a). Parallèlement à cette réforme, le ministère de l'Intérieur, en charge des collectivités locales, a cherché à renforcer l'intercommunalité en créant des associations micro-régionales à vocation multiple, destinées à assurer les tâches de service public

17. Dans une perspective de distribution égalitaire des fonds. L'écart-type de la distribution des budgets est de 0,12 et le montant des budgets est corrélé avec la taille des GAL (0,86).

18. À l'origine, le maillage de la coopération intercommunale ne coïncidait pas avec le découpage en microrégions statistiques de niveau NUTS 4 (*kisterség*), défini par l'Office statistique hongrois. Sur la base des zones d'attraction des centres locaux, ce découpage statistique repose sur des critères fonctionnels et sert de cadre à l'analyse des indicateurs de niveaux de développement socio-économique. Élaboré en 1994, il n'a cessé d'évoluer passant de 138 microrégions à 150, puis en 2004, à 168 unités (*kisterség*). On en compte à présent 174.

19. Les compétences de ces conseils sont limitées à la coordination des tâches de développement micro-régional : adoption de stratégies, de conceptions et de programmes d'aménagement. Tous les maires, les représentants des chambres économiques et ceux des organisations sociales fonctionnant sur le territoire en sont membres. Ils ont la possibilité d'inviter des partenaires de la société civile. Ces conseils fonctionnent dans les limites des microrégions officielles (définies par l'Office statistique hongrois, KSH).

incombant aux collectivités locales sur le territoire de la microrégion[20]. Elles ont pour objectif de rationaliser l'organisation des services publics et sont administrées par des conseils où siègent les maires des communes associées. Le gouvernement hongrois a tenté d'institutionnaliser l'échelon micro-régional en tant que cadre de développement territorial mais aussi en tant que niveau de gestion des services publics. Dans la continuité de son dessein politique, il était logique qu'il inscrive l'application de la politique de développement rural dans un maillage compatible avec ses objectifs. Ce faisant, le principe de liberté d'association reconnu aux collectivités locales dans la construction des territoires de projet n'a-t-il pas été perdu de vue ?

2. La formation des groupes d'action locaux

2.1. Les initiatives à l'origine de la construction des territoires de projet

De manière à comparer les modes de formation des GAL, on analyse leur configuration à partir de deux études de cas dans chaque pays. Le choix a été guidé par la connaissance des terrains acquise à l'occasion de précédentes recherches sur la recomposition des espaces ruraux (Maurel, 2005). La localisation, les caractéristiques de taille et de peuplement des quatre GAL observés sont données dans le tableau ci-dessous[21]. En République tchèque, l'un des GAL se situe en Bohême centrale, l'autre en Moravie méridionale. Les GAL hongrois sont tous deux localisés en Transdanubie méridionale, une région au peuplement rural émietté en petites localités et au maillage administratif fragmenté. Les principes de constitution des périmètres diffèrent sensiblement. Le mode de structuration endogène des GAL tchèques, en lien avec des dispositifs micro-régionaux fondés sur le principe de libre association des collectivités locales, répond plus fidèlement à l'esprit et aux principes du programme LEADER tandis que l'enveloppe spatiale des GAL hongrois est calquée

20. La loi CVII du 18 novembre 2004 sur « l'établissement des associations micro-régionales à vocation multiple » reconnaît les responsabilités de ces associations, spécifie le contenu des accords d'association et les critères de dotation financière par le budget central afin d'optimiser l'usage des ressources publiques affectées au niveau micro-régional.
21. Deux GAL sont en position périurbaine, celui de Podlipansko se trouve à une quarantaine de kilomètre de Prague, celui de Mecsekvidék, formé des communes rurales de la micro-région de Pécs, entoure la ville du même nom qui compte 157 721 habitants. Les deux autres GAL ont un profil plus rural mais incluent des petites villes.

sur des maillages plus fortement institutionnalisés (découpage micro-régional et circonscriptions électorales).

Tableau 2
Les dimensions des GAL observés

	Nom du GAL et localisation			
	Podlipansko (Bohême centrale)	**Horňácko-Ostrožsko** (Moravie)	**Mecsekvidék** (Transdanubie méridionale)	**Zengő-Duna** (Transdanubie méridionale)
Superficie en km^2	470	265	331	664
Nombre d'habitants	37 591	26 068	28 739	45 428
Densité (hab./km^2)	80	98	87	68
Nombre de collectivités locales	54	16	38	60
Correspondance avec le maillage micro-régional	Non *Les communes appartiennent à plusieurs microrégions*	Oui *Deux microrégions*	Oui *Une seule microrégion moins la ville de Pécs*	Oui *Association de deux microrégions*

Source : nos enquêtes de terrain, 2009.

Le processus de formation des groupes d'action locaux a été retracé à partir des entretiens réalisés avec les principaux responsables (managers et présidents de microrégions) à l'origine de la création du partenariat[22]. Les premières initiatives de développement local, dans le GAL Horňácko-Ostrožsko, ont été le fait d'un regroupement intercommunal opéré au sein de la microrégion Ostrožsko, à partir de 2001. En 2005, la décision est prise de soumettre un projet de GAL aux programmes LEADER CZ et LEADER +. L'idée d'associer les deux microrégions voisines d'Ostrožsko et de Horňácko s'impose à ce moment-là. Une nouvelle stratégie est préparée dans le cadre du programme LEADER (2007-2013) et le GAL est sélectionné en 2008. La microrégion d'Ostrožsko, densément peuplée et prospère, et celle d'Horňácko, à l'économie forestière et pastorale, ont des potentialités complémentaires, l'une par ses activités diversifiées, son niveau de développement et ses ressources, l'autre par son potentiel touristique et son patrimoine naturel (Parc des Carpates blanches). Elles partagent une histoire et des traditions culturelles communes, bien que les découpages de la période communiste les

22. Engagées en 2009, les enquêtes ont concerné l'ensemble des membres siégeant au sein des organes de décision du GAL. Les entretiens avec les managers portaient sur l'origine de la prise d'initiative, les modalités de sélection des participants, les logiques de regroupement des collectivités locales et la délimitation du périmètre d'action. Les réponses aux questionnaires d'enquête ont permis de déterminer le degré d'implication de chaque partenaire.

aient rattachées à deux régions différentes (*kraj*). À présent, les maires tentent d'effacer les effets de barrière et de réunir les deux microrégions au sein d'un projet commun.

En Bohême centrale, le GAL Podlipansko regroupe 54 communes appartenant à trois microrégions différentes. L'assise territoriale du GAL s'est élargie par l'agrégation progressive, autour du noyau des fondateurs, de nouveaux partenaires, de 2006 à 2008[23]. C'est le maire de Pečky et le *manager* de cette même microrégion qui ont pris l'initiative de sa création[24]. Dans un premier temps, le *manager* a cherché des partenaires dans les communes voisines (microrégions de Pod Chlumen et de Kouřim), ainsi que dans la petite ville de Kostelec. Les relations étant difficiles avec la maire de celle-ci, une association ayant son siège dans cette ville s'est finalement chargée du partenariat. C'est ainsi qu'a été scellée l'alliance initiale, dessinant de fait un GAL à coloration associative (Allain, 2010). Ce processus de construction du territoire est-il compatible avec une logique de projet commun ? Ce qui rend le territoire cohérent, c'est avant tout sa position géographique. En effet, les localités sont soumises à une même dynamique de périurbanisation qui renvoie à des problématiques partagées : valoriser l'environnement local, stimuler l'emploi, développer les activités culturelles et les loisirs dans une perspective d'amélioration de la qualité de vie.

En Hongrie, les périmètres des GAL correspondent à des regroupements de microrégions et épousent assez fidèlement le découpage en circonscriptions électorales. La formation des périmètres LEADER a obéi à une logique partisane, en fonction de l'appartenance politique des élus locaux, les affinités clientélistes l'emportant sur le souci de renforcer la cohésion territoriale. C'est le cas, par exemple, des deux microrégions de Bóly et de Pécsvárad regroupées au sein du GAL Zengő-Duna sur la base d'un compromis politique entre les élus locaux les plus influents. En 2007, le maire de la commune de Mecseknádasd a voulu le regroupement parce que ces deux microrégions font partie de la circonscription électorale dont il est le député. Les dynamiques socioéconomiques et démographiques des deux microrégions sont pourtant très différentes tout comme leurs attentes en matière d'équipement et de développement. Le GAL a pris l'appellation de Zengő-Duna, associant deux toponymes : *Zengő*, le point haut de la microrégion de Pécsvárad et *Duna* (le Danube)

23. De 41 communes « fondatrices », en 2006, le territoire du GAL s'étend à présent sur 54 communes.

24. Les *managers* sont l'équivalent de nos animateurs de pays.

évoquant la topographie de plaine fluviale de la deuxième microrégion. Un périmètre de GAL, étendu à 60 communes présentant des conditions topographiques et socio-économiques aussi contrastées, peut-il constituer un territoire pertinent pour mettre en œuvre une politique de développement et mener à bien une action collective ?

Le territoire de Mecsekvidék correspond à la microrégion de Pécs, la ville étant exclue du périmètre du GAL qui dessine une couronne périurbaine autour de la ville. Difficile à traverser, l'agglomération de Pécs (157 721 habitants) fait obstacle aux relations entre les communes de la microrégion du même nom. Les profils démographiques et économiques des localités manquent d'homogénéité, les communes résidentielles en pleine croissance s'opposant aux petits villages de la périphérie. Le travail de concertation en vue de la préparation de la stratégie a dû être organisé sous forme de forums des habitants, dans le cadre des sept sous-microrégions de développement territorial (*microterség*) composant la microrégion. Le groupe de programmation et de coordination a été constitué sous l'égide de la Présidente du conseil de la microrégion qui a également pris la direction du conseil du GAL. En brouillant la distinction entre deux entités de nature institutionnelle différente mais ayant la même assise territoriale (à l'exception de la ville de Pécs, dans le cas du GAL), le cumul des fonctions dans les mains de la même personnalité est porteur de conflits d'intérêts. Perçu comme un instrument du développement rural de la microrégion, le GAL est devenu un enjeu pour les acteurs politiques locaux[25].

Les démarches de constitution des territoires de projet révèlent des logiques bien différentes : elles prennent la forme d'association spontanée et ascendante, dans le cas des partenariats tchèques ; en revanche, pour les GAL hongrois, elles s'apparentent à des regroupements contraints dont l'assise est fortement institutionnalisée.

2.2. Modes de structuration des partenariats

L'examen des conditions de formation des partenariats et de leur composition sont des éléments-clés pour comprendre la portée réelle de l'expérimentation de l'approche LEADER sur le terrain. Le dispositif de partenariat se forme sur la base du lien d'adhésion volontaire des membres, le GAL prenant la forme juridique d'une association en vue

25. Cet état de fait appartient au passé. Depuis les élections locales de l'automne 2010, un jeune maire, appartenant à la nouvelle majorité gouvernementale, a été porté à la présidence du conseil de la microrégion et tente d'imposer sa nouvelle capacité d'action.

de la réalisation d'un projet commun. Composé des représentants des trois secteurs, l'assemblée générale (ou le conseil d'administration) est l'expression formalisée du dispositif de coordination des partenaires et, en même temps, le cadre de leur interaction[26]. Le principe du partenariat fondé sur la participation des trois secteurs (public, associatif et entrepreneurial) impose un cadre prescriptif relativement contraignant, toutefois des arrangements s'opèrent : certains membres appartiennent à deux secteurs et peuvent siéger au titre de l'un ou bien de l'autre.

L'objectif est de comprendre comment se constitue le système d'acteurs auto-organisé, sur la base de quels types de liens il se forme et si de cette structure relationnelle peut émerger un intérêt collectif d'une autre nature que la somme des intérêts individuels. La structuration des partenariats est analysée à travers une grille qui tient compte de leur taille, de leur composition, de la qualité des relations au sein du réseau social formé par les membres[27]. Les interactions qui s'établissent entre eux constituent en effet un canal privilégié de circulation des ressources sociales[28]. On avance l'hypothèse que la capacité d'action du GAL est directement fonction des ressources sociales procurées par les membres du partenariat et qu'elle dépend aussi des mécanismes de coordination nécessaires à leur mobilisation[29].

Une première caractéristique différencie les partenariats hongrois et tchèques : leur taille. Dans le cas de la Hongrie, toutes les communes participant au GAL doivent être représentées au sein du conseil d'administration, le nombre des membres du conseil est en conséquence très

26. Cette structure partenariale se dote de statuts et d'instances diverses désignées par les membres (comités de pilotage, de sélection, commissions) en charge du fonctionnement de l'action LEADER.

27. L'analyse de réseaux est d'abord une méthode de contextualisation de l'action qui cherche à décrire le système d'interdépendances entre les acteurs et son influence sur leurs comportements. On renvoie à l'analyse de réseaux sociaux (Degenne & Forsé, 2004 ; Lazega, 1998 ; Mercklé, 2011).

28. Reprenant les distinctions établies par Nan Lin, nous distinguons les ressources personnelles possédées par un individu qui peuvent être héritées ou acquises et les ressources sociales qui sont insérées (*embedded*) dans son réseau. « Ce ne sont pas des biens que l'individu possède, mais des ressources accessibles au travers de ses liens directs ou indirects. L'accès à ces ressources et leur utilisation sont temporaires et conditionnels puisqu'elles ne sont pas la possession de l'acteur » (Lin, 1995, p. 684).

29. On devrait plutôt parler d'accès aux ressources et d'usage des ressources qui renvoient à des dynamiques séparées et liées. « L'accessibilité renvoie à un ensemble de ressources sociales disponibles et potentielles, alors que l'usage implique la mobilisation effective de ressources sociales » (*op.cit*., p. 696).

élevé. Ainsi le partenariat de l'association Zengő-Duna est formé de 60 représentants des collectivités locales (les maires, en général), de 87 partenaires du secteur associatif et de 68 personnes du secteur économique, soit au total 215 membres. De dimension plus réduite, les assemblées des GAL tchèques comptent une vingtaine de membres. Toutes les communes participantes ne sont pas représentées même si, de fait, les maires y sont relativement nombreux car ils peuvent siéger en qualité de représentant d'un des autres secteurs. Cette différence de taille des groupes associatifs importe en termes de capacité d'action pour réaliser des buts communs. La cohésion et l'efficacité des « petits groupes », dont les membres ont une connaissance directe les uns des autres, ont été soulignées (Olson, 1987) : l'accord volontaire en faveur de la réalisation des objectifs communs y serait plus naturelle. En outre, la proximité relationnelle peut être perçue comme une condition nécessaire, mais certainement pas suffisante, à la coordination des acteurs individuels dans une logique d'action collective. Cette hypothèse mérite d'être explorée en analysant le degré d'intégration des réseaux sociaux qui sous-tendent les partenariats observés[30]. La mise en relation des partenaires ne relève pas d'une organisation préexistante, y compris dans le cas, fréquent à cette échelle de la vie locale, où les acteurs se connaissent et se sont d'une certaine manière cooptés. Le système d'acteurs ne peut être réduit à la structure relationnelle du seul réseau des membres, il est doté d'un système de normes et de règles encadrant les comportements individuels. Le respect de normes d'engagement, de solidarité, d'obligation de réciprocité entre les partenaires peut venir faciliter la définition des intérêts communs. La nature des relations, affinitaires ou de rejet, entre les membres sont susceptibles de favoriser ou d'entraver la recherche d'un consensus en vue d'une action concertée.

Les données recueillies auprès des acteurs enquêtés permettent de cerner l'intensité et la nature des interactions entre les membres (relations d'interconnaissance, liens d'affinité ou de rejet, prestige et notoriété). Les graphes, réalisés à partir des matrices de relations, visualisent la position de chacun des acteurs par rapport à tous les autres et les scores individuels de centralité donnent une mesure simple à interpréter. La centralité de degré qui se mesure au nombre de contacts d'un individu sert à identifier les acteurs les plus importants du système, ceux qui disposent d'une

30. Le protocole d'enquête auquel les acteurs ont été soumis répond au souci de cerner concrètement la nature de leurs relations (affinité et/ou rejet) à l'égard de leurs partenaires. Voir le protocole d'enquête, Annexe 3.

autorité et peuvent contrôler l'allocation des ressources[31]. Un individu a d'autant plus de prestige qu'il est cité par d'autres individus (pourvus eux-mêmes d'une notoriété). Dans une situation d'échange ou de négociation, il occupe une position dominante. La représentation sous forme de graphes, a été complétée par une cartographie situant les individus, dotés de leurs scores individuels de centralité, dans la commune où ils résident. 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 (localités, communes), le positionnement géographique des acteurs centraux comme celui des acteurs périphériques revêtent 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.

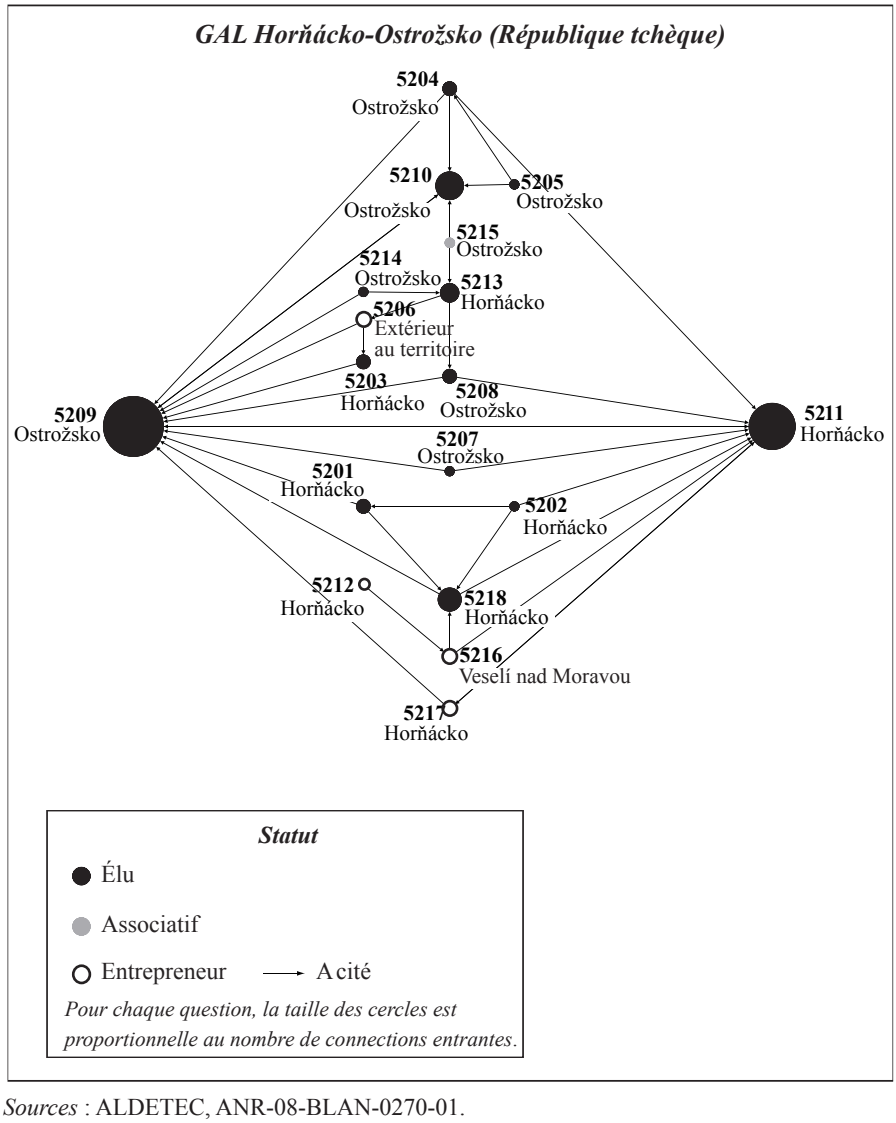
2.3. Les configurations de GAL et le positionnement des acteurs centraux

Dans le GAL Horňácko-Ostrožsko, l'interconnaissance induit une bonne intégration du réseau : les gens se connaissent personnellement, ils sont capables de citer au moins trois personnes et ils sont eux-mêmes cités. Le graphe révèle une forte connexité du réseau formé par les maires (seuls les entrepreneurs sont peu connus). Parmi les acteurs les plus cités figurent trois maires, dont deux exercent aussi les fonctions de président de chacune des microrégions (n° 5209 et n° 5211). Le réseau témoigne d'une cohésion affirmée autour de ces deux maires qui sont tous deux en position d'acteurs centraux, sans qu'existe une quelconque opposition entre eux (Figure 1)[32].

31. La centralité de degré correspond au nombre de connexions d'un individu aux autres. Un individu est central s'il est fortement connecté aux autres. Plus un acteur est central, plus il est actif dans le réseau (Lazega, *op.cit*., p. 46). On a calculé un indice de centralité sommant le nombre de contacts établis à partir des questions 22, 24, 26, c'est-à-dire les personnes avec lesquelles vous souhaiteriez travailler, les personnes les plus actives, la personne la plus respectée.

32. Les sociogrammes des réseaux ont été élaborés à l'aide du logiciel NodeXL.

Figure 1
La configuration des liens interpersonnels dans le réseau de coopération du GAL d'Ostrožsko-Horňácko (question n°22, indiquez les trois personnes avec lesquelles vous souhaiteriez travailler)

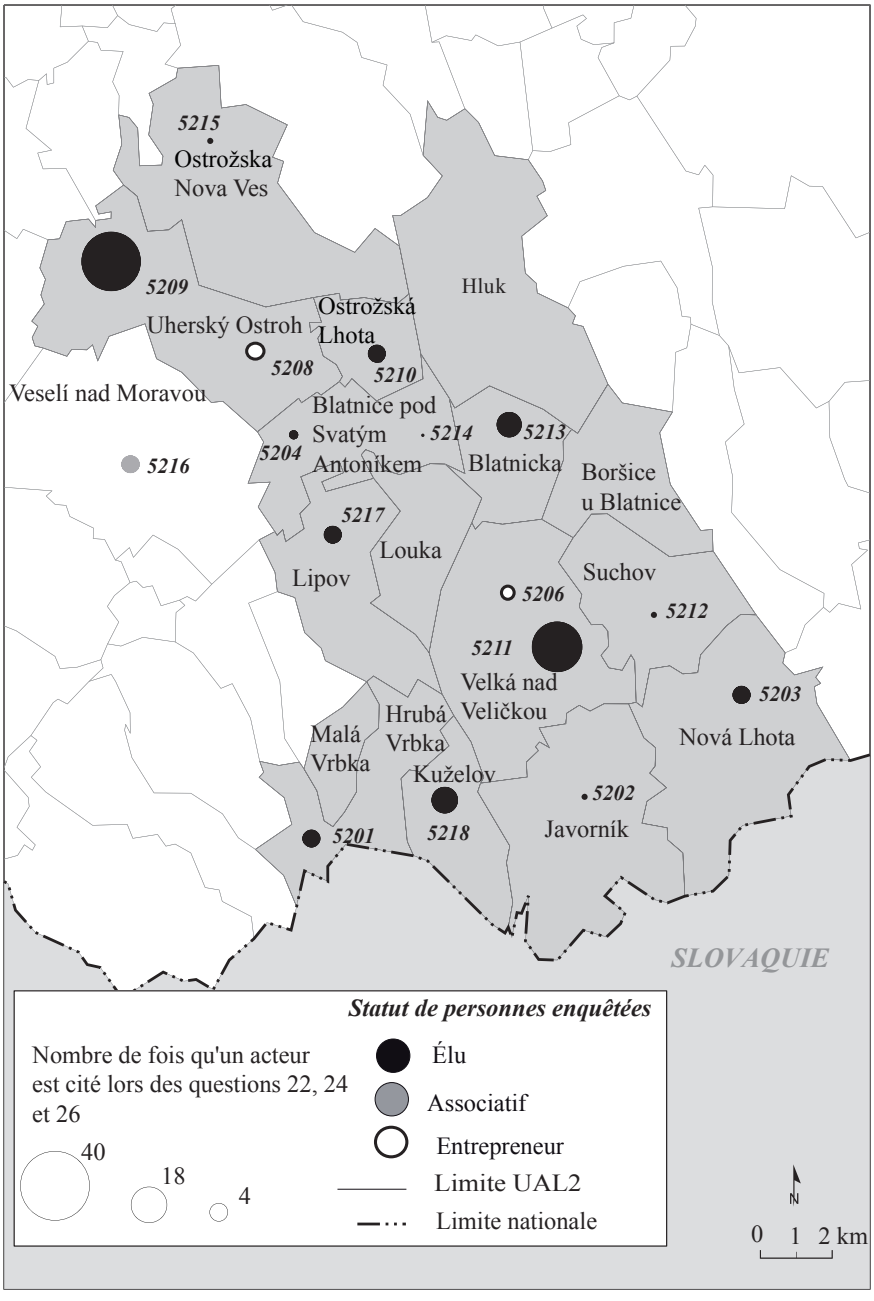


Sources : ALDETEC, ANR-08-BLAN-0270-01.

Le maire d'Uherský Ostroh (n° 5209) jouit d'une influence plus étendue reposant sur son engagement continu dans la politique intercommunale depuis plus d'une décennie et son rôle moteur dans la création du GAL. À ce titre, ce leader reconnu et respecté bénéficie d'un réel prestige (Figure 2).

FIGURE 2

Projection spatiale du degré de centralité des acteurs du GAL Horňácko-Ostrožsko



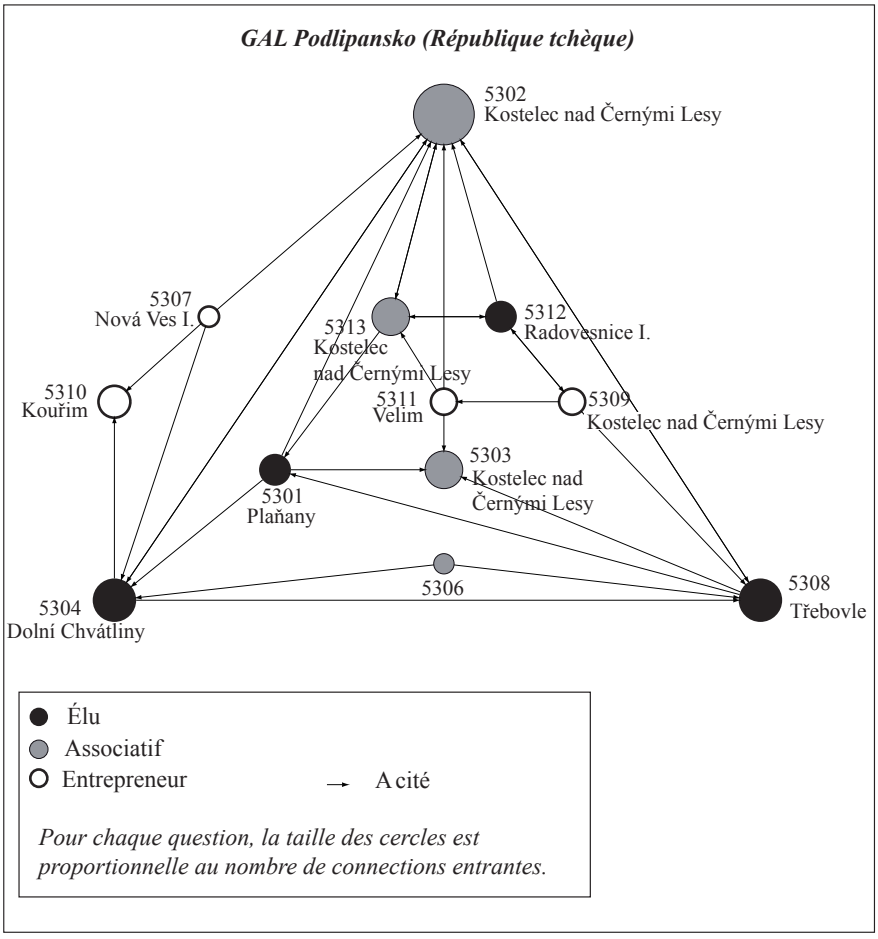
Sources : ALDETEC, ANR-08-BLAN-0270-01.

Le réseau du GAL Podlipansko est formé d'une élite de personnes bien formées, occupant des postes dirigeants ou exerçant des professions indépendantes, fortement engagées dans la vie politique locale, en tant qu'élus aux conseils municipaux, ainsi que dans la vie associative. Ils entretiennent des contacts organisés (professionnels et associatifs) dans un esprit participatif. Leur degré de confiance à l'égard des autres est faible, plus de la moitié des individus interrogés éprouvent de la méfiance, soit à l'égard de la sphère politique, soit de manière générale. Le réseau apparaît faiblement intégré, il est structuré par un groupe d'acteurs associatifs et de personnes présentes dans la petite ville de Kostelec. Le leader informel est la représentante d'une association sportive (n° 5303), toutefois si cette personne est bien connue de la plupart des membres, elle ne jouit ni d'une forte reconnaissance ni d'un respect unanime. Les acteurs sont rassemblés sur la base de liens de type affinitaire qui ne créent pas une grande cohésion (présence de trois cliques) et, au final, le réseau est peu hiérarchisé comme le montre la carte de l'indice de notoriété (somme des contacts positifs). Dans ce vaste GAL, étendu sur 54 communes, la proximité territoriale n'explique pas toutes les interrelations. Organisé, dans un premier temps, à l'initiative de la petite ville de Pečky (le maire et la présidente de la microrégion), le GAL s'est structuré, dans un second temps, autour d'un réseau de membres d'associations (Figure 3).

Dans le GAL de Zengő-Duna, l'assemblée des membres du GAL (215 membres), qui fonctionne en tant que conseil d'administration, est très faiblement intégrée. La structuration des relations montre un faible degré d'intégration entre les deux microrégions : la plupart des membres ne se connaissent pas. Les bases de l'intégration des membres du GAL Zengő-Duna reposent sur une proximité territoriale. Le sociogramme révèle une forte segmentation des relations entre les membres en fonction de leur appartenance à l'une ou à l'autre des deux microrégions. À l'exception du *manager* du GAL (n° 22127) qui est la seule à faire le lien entre les deux microrégions, il existe deux sous-réseaux distincts. Celui de Bóly, bien centré autour de son maire (n° 22076) et celui de la microrégion de Pécsvárad, de configuration éclatée, organisé autour de trois maires. Les acteurs centraux de ce sous-réseau résident à Mecseknádasd.

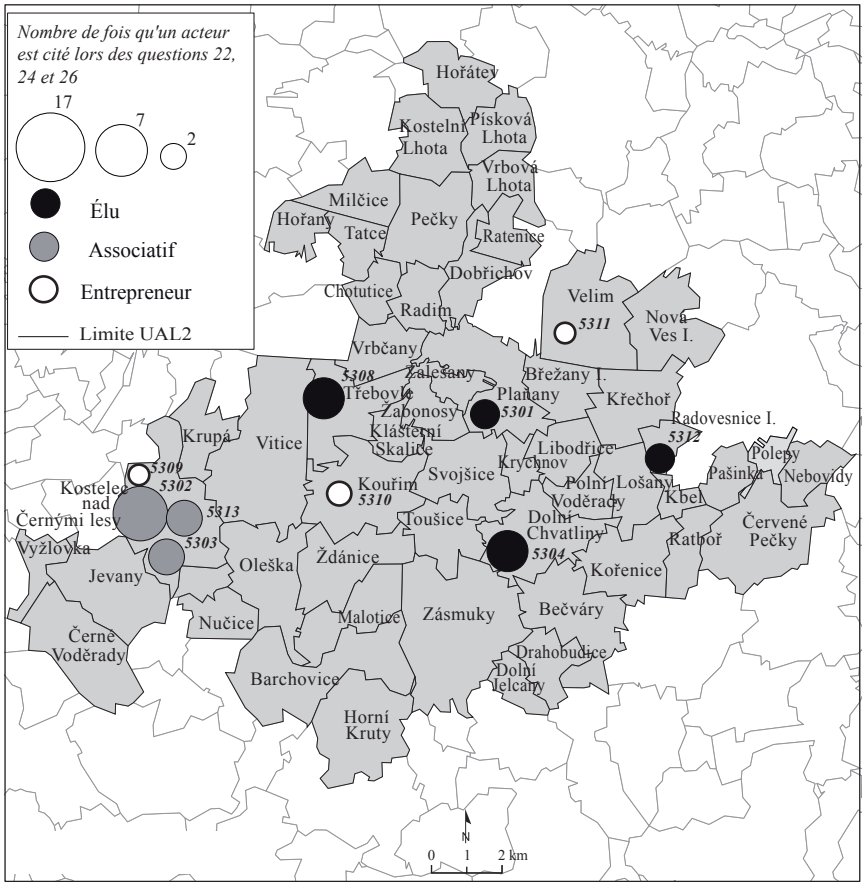
Figure 3

La configuration des liens interpersonnels dans le réseau de coopération du GAL Podlipansko (question 22 : indiquez les trois personnes avec lesquelles vous souhaiteriez travailler)



Sources : ALDETEC, ANR-08-BLAN-0270-01.

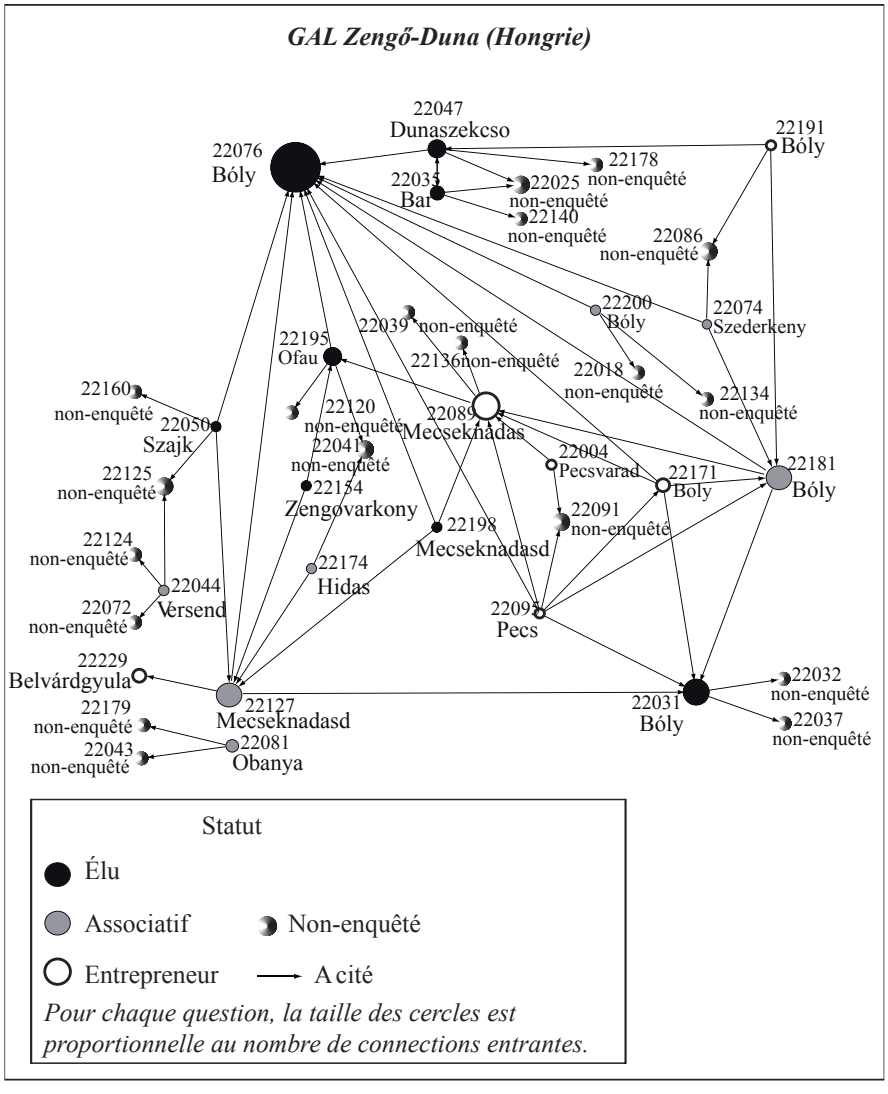
Figure 4
Projection spatiale du degré de centralité des acteurs du GAL Podlipansko



Sources : ALDETEC, ANR-08-BLAN-0270-01.

FIGURE 5

La configuration des liens interpersonnels dans le réseau de coopération du GAL de Zengő-Duna (question 22 : indiquez les trois personnes avec lesquelles vous souhaiteriez travailler)



Sources : ALDETEC, ANR-08-BLAN-0270-01.

FIGURE 6
Projection spatiale du degré de centralité des acteurs du GAL Zengő-Duna



Sources ALDETEC, ANR-08-BLAN-0270-01.

Le conseil de direction du GAL est fortement dominé par la figure du maire de Bóly (n° 22076), président du GAL, qui est le véritable leader du réseau, la personnalité politique la plus connue jouissant de l'estime et du respect de la grande majorité des membres. Il a acquis une stature de notable à l'échelle régionale. L'autre acteur politique est le député maire de Mecseknádasd (n° 22198)[33]. La prise en compte de l'ensemble des relations affinitaires et sa projection sur la carte (somme des indices de centralité) confirme la configuration d'un réseau largement dominé par les élites locales, comprenant quelques maires et la femme exerçant la fonction de *manager*. Cette dernière siège au conseil en qualité de représentante d'une association de danse folklorique allemande du village de Mecseknádasd. La cohésion du réseau repose presque exclusivement sur le prestige et la notoriété de deux personnalités, chacune bien ancrée dans sa microrégion. La structure du conseil, construit selon des règles formelles, rend la présence de nombreux acteurs fortuite. Ces acteurs périphériques restent méfiants vis-à-vis de la politique et ne tiennent pas à s'engager dans l'exercice du pouvoir local.

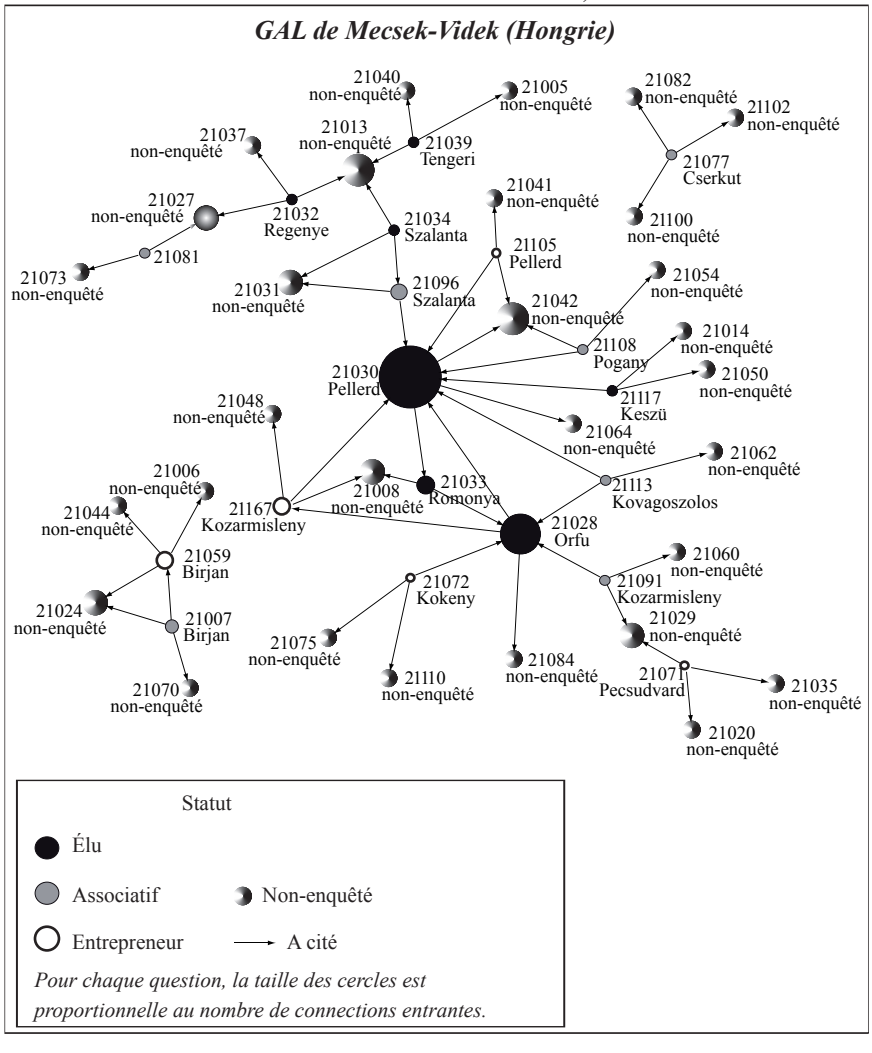
Le réseau formé par les membres du GAL Mecsekvidék semble mal connecté révélant une faible intégration. L'existence de petites cliques, sans liens entre elles, est observable et traduit l'éloignement des villages les uns par rapport aux autres. La présidente de la microrégion, maire du village d'Orfű, connaît tous les maires mais ignore plusieurs entrepreneurs ainsi que certains acteurs associatifs. Les autres maires ont peu de relations entre eux. Les personnes considérées comme les plus actives sont les maires d'Orfű (n° 21028) et de Pellerd (n° 21030), figures emblématiques de la microrégion. On observe deux réseaux : l'un, structuré autour du maire d'Orfű et l'autre, autour de celui de Pellerd, tandis que quelques acteurs périphériques échappent à l'influence de ces deux leaders locaux. Il existe une forme de connivence entre ces deux élus aguerris qui appartiennent à la même génération, affichent une indépendance politique et défendent les intérêts locaux[34] (Figure 7).

33. À la différence du président du GAL, le maire de Mecseknádasd est rejeté par les autres membres dès qu'on leur demande s'ils souhaiteraient collaborer avec lui. Sa position au sein du réseau est ambigüe et son engagement dans la gestion et le fonctionnement du GAL limitée. Cependant, en raison de sa stature politique sur la scène nationale, il a joué un rôle déterminant dans la création du partenariat, en contrôlant l'accès à l'information, en pesant pour forcer le regroupement des deux microrégions.

34. Leurs destins politiques ont récemment divergé lors des élections locales (2010) : l'un a perdu son siège de maire, l'autre est parvenue à le conserver mais a perdu la présidence de la microrégion.

Figure 7

La configuration des liens interpersonnels dans le réseau de coopération du GAL Mecsekvidék (question 22 : indiquez les trois personnes avec lesquelles vous souhaiteriez travailler)



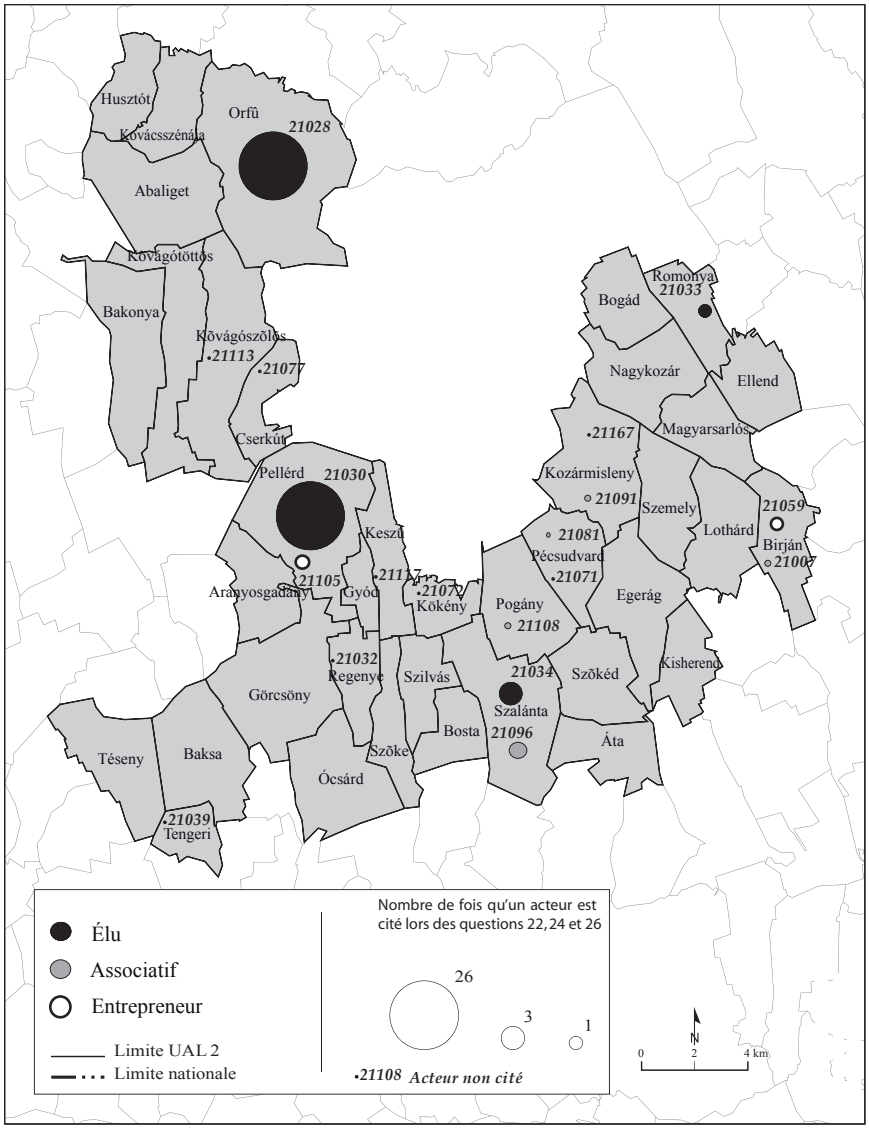
Sources : ALDETEC, ANR-08-BLAN-0270-01.

La bipolarité du réseau peut être mise en relation avec la genèse de l'actuel GAL de Mecsekvidék qui inclut le périmètre d'un ancien petit GAL, formé autour du village d'Orfű (2004-2006), et avec la configuration territoriale de la microrégion étendue en arc de cercle autour de la ville de Pécs (Figure 8). Les difficultés de circulation entravent les relations intervillageoises et limitent les effets de la proximité géographique.

De toute évidence, la cohésion du réseau formé par les membres du GAL s'avère faible : une interconnaissance limitée au voisinage immédiat, un déficit de confiance entre les membres, une activité réduite, telles sont les caractéristiques du réseau de Mecsekvidék.

Figure 8

Projection spatiale du degré de centralité des acteurs du GAL Mecsekvidék



Sources : ALDETEC, ANR-08-BLAN-0270-01.

2.4. La consolidation du leadership politique local

L'analyse de réseau permet d'identifier les acteurs centraux au sein de la configuration. Ces acteurs centraux exercent leur capacité à rassembler et à mobiliser les partenaires par une action collective en vue de la construction d'un territoire de projet. Le principe du partenariat tripartite qui fonde l'approche LEADER semblerait exclure la possibilité de voir s'instaurer un *leadership* politique au sein des groupes d'action (Smith & Sorbets, 2003)[35]. Pourtant, le rôle joué par les élus locaux dans leur constitution, ainsi que leur participation aux organes de décision conduisent à s'interroger sur la nature des relations d'influence et de pouvoir qu'ils exercent sur le groupe d'action local[36]. L'examen de la nature et de la qualité des relations des élus locaux avec les autres membres du GAL, qui font figure de « suiveurs », montre qu'ils disposent d'une réelle capacité à formuler les orientations stratégiques, à rallier les partenaires et à orienter leur action au nom d'un intérêt commun (Keohane, 2010)[37]. Dans la diffusion du nouveau mode d'action publique, les maires jouent un rôle-clé. À 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 partenaires du secteur associatif (associations culturelles et sportives) qui appartiennent à la sphère d'influence directe des municipalités. Les entrepreneurs peuvent aussi avoir été sollicités par l'élu local ou le *manager* pour participer au montage institutionnel, la plupart sont en situation d'acteurs périphériques au sein du réseau. À la différence des autres membres du GAL, les élus locaux sont dotés d'une légitimité qui leur a été conférée par l'élection à la tête d'un conseil municipal. Leur auto-

35. De nombreuses définitions du concept de *leadership* politique ont été formulées par les sciences politiques. Notre objectif se borne à adopter une grille d'interprétation de manière à cerner le mode d'exercice du leadership politique qui accompagne la diffusion du programme LEADER dans un contexte bien spécifique.

36. Dans le GAL Horňácko-Ostrožsko, certains maires occupent des positions-clés au sein des comités de pilotage ou des commissions de sélection des projets. C'est dire qu'ils sont *a priori* bien placés pour faire prévaloir leurs choix. Dans le GAL Zengő-Duna, plus de la moitié des représentants des associations ou des entreprises sont par ailleurs des élus locaux. Derrière la façade formelle, l'ordre local sous-jacent se définit en termes de relations de pouvoir, à savoir l'omniprésence des maires et des élus, mais aussi la faiblesse du secteur associatif (formé d'associations culturelles dans la dépendance de la municipalité).

37. On se réfère ici à la définition du *leadership* avancée par N.O. Keohane : « Les leaders déterminent ou précisent les objectifs pour un groupe d'individus puis mobilisent les énergies des membres de ce groupe pour atteindre ces objectifs » (Keohane, 2010, p. 23).

rité est d'autant plus grande qu'elle a été confirmée par leur réélection à plusieurs reprises[38]. La consolidation du gouvernement local en tant qu'institution a fait émerger des 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.

Le positionnement de ces maires en tant qu'acteurs centraux ne permet pas de qualifier la nature des relations d'influence ou de pouvoir qu'ils exercent. La centralité ne dit rien sur le mode d'exercice du pouvoir (domination ou influence). Leur *leadership* s'exerce à divers stades de l'action collective. Ils prennent l'initiative de la formulation des problèmes de développement local, contribuent à les transcrire en priorités dans les documents de stratégie, et conduisent en quelque sorte l'opérationnalisation des stratégies à travers le suivi du montage et de la sélection des projets.

3. Les logiques politiques du développement local

3.1. Une action publique ciblée sur les équipements et les services

C'est à travers l'examen du processus de sélection des projets, que l'on propose d'appréhender les caractéristiques du nouveau mode d'action publique. L'étape d'élaboration des documents de stratégie apporte peu d'éléments pertinents pour en juger[39]. Les stratégies sont, d'une part, très encadrées par la règlementation et, d'autre part, très formatées du fait du recours à des prestataires de service (bureaux d'étude, agences de développement) pour rédiger les documents[40]. En revanche, les procédures d'appel à projets sont l'expression des choix opérés par chaque GAL. La grille d'analyse des projets qui a été appliquée tient compte de la répartition des financements en fonction des priorités stratégiques, du statut des porteurs de projet, des communes bénéficiaires. Autant d'éléments

38. En République tchèque, le maire est élu par le conseil municipal, en Hongrie, dans les communes de moins de 10 000 habitants, il est élu au suffrage universel direct. La fonction de maire est rémunérée dans les communes de bonne taille et les maires ont pu devenir de quasi-professionnels. Le maire de Boly a été réélu cinq fois, depuis sa première élection en 1990.

39. Tous les documents de stratégie déposés par les GAL ont fait l'objet d'une lecture attentive. L'interprétation en a été donnée dans le livrable 5. Voir le site du projet ALDETEC (http://recherche.univ-montp3.fr/artdev/aldetec).

40. C'est tout particulièrement le cas en Hongrie où le ministère de l'Agriculture a imposé l'usage d'un logiciel et d'une grille de saisie des données. De ce fait, toutes les stratégies sont construites et présentées de manière identique.

qui permettent 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 soumises au titre de l'axe LEADER ?

Depuis la création du GAL Horňácko-Ostrožsko, sept appels à projets ont été lancés (2008-2011). Au total, 51 projets ont obtenu un financement au titre de l'axe LEADER (Tableau 3). La réalisation des premiers projets est achevée, celle des suivants est engagée. Les deux premiers appels concernaient l'amélioration des infrastructures et de l'aspect extérieur des villages, de ce fait ils s'adressaient préférentiellement aux communes. Dans le cadre du deuxième appel, un seul projet à caractère touristique portant sur l'aménagement de pistes de ski a été sélectionné. Le troisième appel ciblait les équipements publics (salles de réunion, terrains de jeux) en direction des jeunes. Le quatrième appel affichait le soutien au tourisme, les équipements publics et l'entretien de l'héritage culturel. Le cinquième appel portait sur la protection du patrimoine culturel et l'aide aux petits producteurs locaux. Le sixième appel ouvrait plus largement sur quatre priorités (soutien au tourisme, amélioration des infrastructures et de l'aspect extérieur des villages, équipements publics, entretien de l'héritage culturel). Enfin, le septième appel affichait l'aide aux producteurs locaux et, pour la première fois, le soutien aux exploitants agricoles. Les sept projets soumis par des viticulteurs ont été sélectionnés à l'automne 2011.

Tableau 3

Répartition des projets par priorité stratégique - GAL Horňácko-Ostrožsko

Priorités de la stratégie	Nombre de projets	Montant (en czk)	En %
F1 Soutien au tourisme, hébergement et sport	4	2 608 787	9,8
F2 Améliorer l'infrastructure et l'aspect extérieur des villages	15	9 478 897	35,5
F3 Structures publiques en direction des jeunes	15	8 190 234	30,7
F4 Protection et développement de l'héritage culturel rural	7	3 889 243	14,6
F5 Aide aux petits producteurs locaux	5	2 000 012	7,5
F6 Soutien aux exploitants agricoles	5	520 100	1,9
Total	51	26 683 940	100

Source : nos enquêtes de terrain, 2011.

Les porteurs de projets varient en fonction des priorités affichées (Tableau 4). La grande majorité des projets déposés l'ont été à l'initiative

des municipalités, dans la perspective de réaliser des opérations de rénovation des infrastructures (quinze projets) ou des équipements socioculturels à destination de la jeunesse (quinze projets). Un petit nombre de projets concerne la protection de l'héritage culturel (sept projets), trois d'entre eux émanent d'associations paroissiales souhaitant rénover des édifices religieux (églises, temples). Les quatre projets de soutien au tourisme et aux loisirs à caractère sportif sont pris en charge par des acteurs de statuts divers (associations, entrepreneurs) alors que les projets d'aide aux petits producteurs et ceux destinés aux agriculteurs sont portés par des chefs d'entreprise. Interrogés sur les raisons de cette programmation qui a largement favorisé les initiatives soutenues par les municipalités, les animateurs du GAL (le manager et le Président du Conseil de direction) avancent une explication d'ordre pragmatique : les communes seraient mieux préparées pour monter les dossiers et dégager des capacités de cofinancement pour prendre en charge les opérations d'équipement public tandis que les entrepreneurs auraient besoin de temps pour maîtriser la complexité des dossiers de soumission et mobiliser des sources de cofinancement. Lorsque les projets sont le fait du secteur associatif, il s'agit d'associations à caractère traditionnel : clubs de sport, association des apiculteurs, associations paroissiales, qui bénéficient du soutien des municipalités. Au final, les projets du secteur économique qui seraient susceptibles de dynamiser directement l'activité locale, sont en faible nombre. Cependant, les entrepreneurs (en particulier les viticulteurs) sont convaincus que les actions en faveur de la rénovation des villages, de la mise en valeur du patrimoine rural sont des éléments-clés stimulant l'activité touristique. Les communes sont les grandes bénéficiaires et il existe une corrélation forte entre la programmation des infrastructures et des équipements (30 projets sur 51) qui absorbent les deux tiers des financements et l'affectation prédominante des moyens de financement aux communes (28 projets et 62 % du montant total).

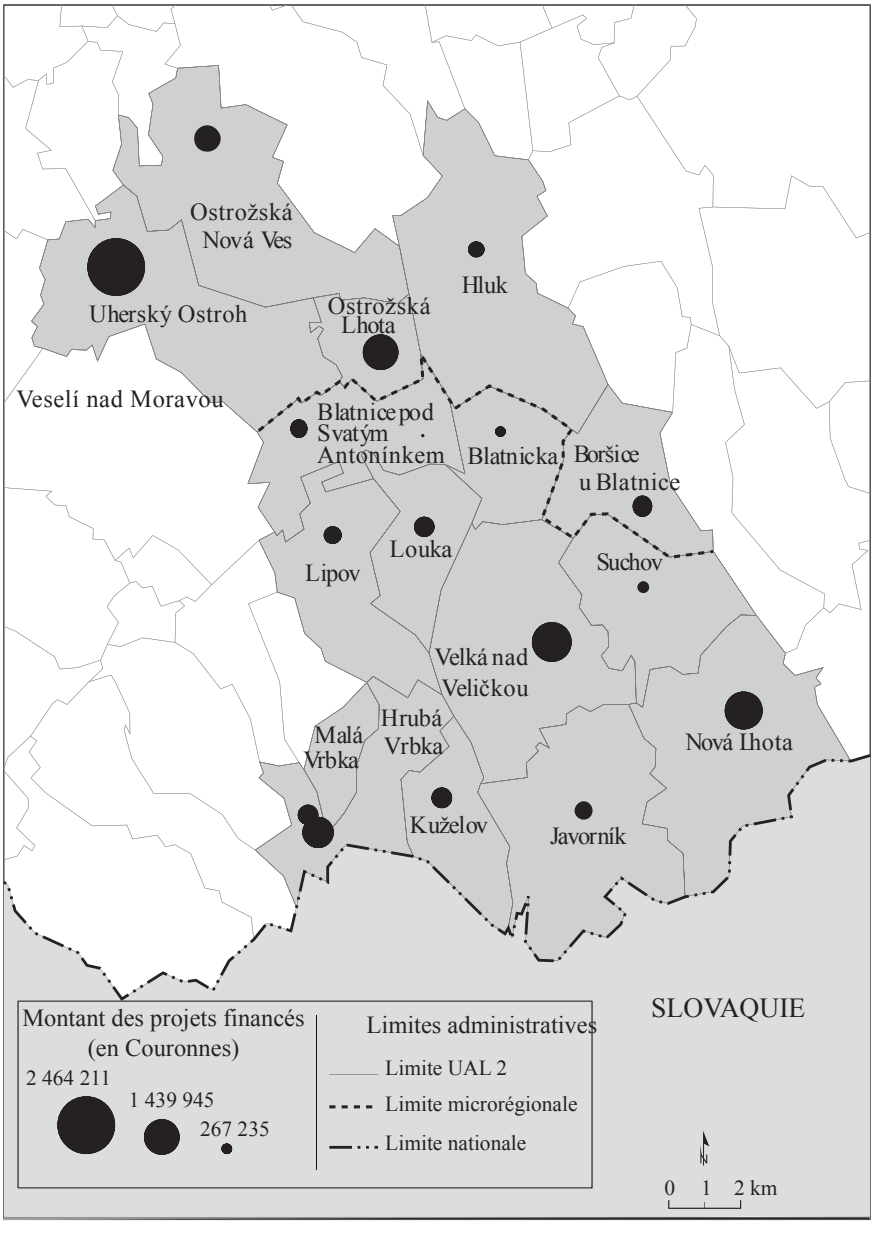
Tableau 4

Répartition des projets par types de bénéficiaires (2009-2011) dans le GAL Horňácko-Ostrožsko

Porteurs	Nombre de projets bénéficiaires	Montant (en Czk)	Part relative du budget (en %)
Communes	28	16 518 136	61,9
Associations	10	5 201 175	19,5
Entreprises	13	4 964 632	18,6
Total	51	23 683 943	100

Sources : nos enquêtes de terrain, 2011.

Figure 9
Répartition des projets dans le GAL Horňácko-Ostrožsko



Sources : ALDETEC, ANR-08-BLAN-0270-01.

La répartition géographique des financements par les instances de sélection témoigne du souci d'une répartition équitable entre les deux microrégions ainsi qu'entre les communes. Les projets reçoivent géné-

ralement des financements modestes dont les montants varient dans un rapport de 1 à 12. Des rééquilibrages s'opèrent à l'occasion des nouveaux appels à projets. Au final, la distribution spatiale des projets atteste d'une volonté de ne laisser aucune commune du partenariat à l'écart.

La stratégie du GAL Podlipansko est orientée vers l'amélioration du niveau de vie de la population résidentielle, le renforcement de l'attractivité du territoire du GAL et la diversification de son économie. Quatre mots-clés qualifient les priorités retenues par la stratégie : « Pour un Podlipansko plus beau, plus actif, plus entrepreneur, plus coopératif ». Chacune de ces priorités se déclinent en mesures que les appels à projets (deux par an) peuvent choisir d'afficher. La répartition des financements, en fonction des priorités et des mesures de la stratégie, montre que, sur les cinq premiers appels d'offre, les deux cinquièmes des fonds ont été attribués aux équipements publics. Si l'on ajoute que presque le quart était destiné à la rénovation des infrastructures, on peut considérer que l'essentiel des moyens a été mis au service d'une politique d'équipement des communes (37 projets et 63,6% des dotations)[41]. En prenant en compte les dotations versées au titre du patrimoine culturel (les églises et le musée de la bière), on atteint plus des quatre cinquièmes des financements. En revanche, les petites entreprises et les équipements touristiques sont réduits à la portion congrue (7 projets et seulement 14,1%) (Tableau 5).

Tableau 5
Répartition des projets par priorité stratégique - GAL Podlipansko (2009-2011)

Nature des projets	Nombre de projets	Part relative du financement total (en %)
Héritage culturel	11	20
Infrastructures de transport	15	24
Services et équipements publics	22	40
Formation continue	1	1.5
Petites entreprises	4	7
Tourisme	3	7
Rénovation des cadastres	1	0.5
Total	**57**	**100**

Source : nos enquêtes de terrain, 2011.

41. Les projets concernant la rénovation des chaussées, des abris pour les transports publics, des chemins d'accès ainsi que les aires de jeux ont été prioritairement financés en 2009. L'année suivante a vu l'arrivée de projets orientés vers le soutien aux micro-entreprises et la restauration de monuments du patrimoine local, et l'appel d'offre, lancé au printemps 2011, a favorisé ce même type de projets (entretien et rénovation du patrimoine, infrastructures et équipements publics).

La répartition des projets par types de bénéficiaires renforce cette vision d'une politique locale orientée vers les infrastructures et les équipements publics (Tableau 6). Les porteurs de projets sont majoritairement des communes (59 % des projets retenus et la moitié des financements). Viennent ensuite les associations qui reçoivent 36 % des financements pour 31 % du nombre de projets. La plupart des projets portés par les associations concernent des équipements sportifs (terrains de jeux) et l'aménagement de salles de réunions (activités culturelles et sociales). Ces équipements collectifs sont destinés à la population des communes où ils sont localisés. Ils contribuent à une mise à niveau des services publics et, indirectement, au renforcement de la vie associative à l'échelon local. Le soutien aux entreprises, y compris celles dont l'activité est tournée vers l'accueil touristique, ne figure pas au rang des choix prioritaires du GAL.

Tableau 6
Répartition des projets selon les types de bénéficiaires - GAL Podlipansko (2009-2011)

	Montant (en Czk)	Nombre de projets	Part relative du budget (en %)
Communes	13 560 133	34	50
Associations	9 128 611	18	36
Entreprises	3 772 876	7	14
Total	**26 617 425**	**57**	**100**

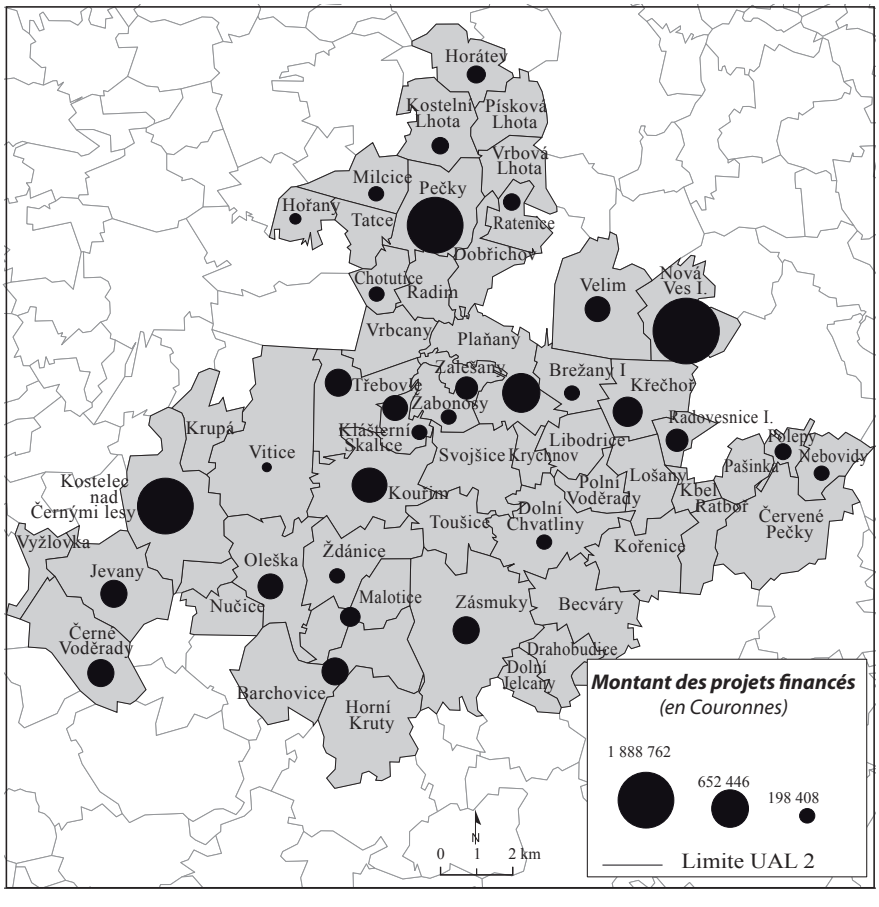
Source : nos enquêtes de terrain, 2011.

La carte de localisation des projets montre une distribution au profit des petites villes (Pečky, Kostelec, Kouřim) et des plus gros villages (Nová Ves, Plaňany). Un certain nombre de communes n'ont bénéficié d'aucun projet. Il existe une corrélation entre le lieu de résidence des membres siégeant dans les instances du GAL (conseil de direction, comité de pilotage, comité de sélection) et le volume des financements obtenus par les communes où ils résident. Il apparaît ici que les collectivités les mieux représentées au sein des instances dirigeantes sont aussi les mieux loties (Figure 10).

L'examen de l'ensemble de ces données permet de comprendre la représentation qu'ont les élus locaux de l'axe LEADER. Ils y voient un instrument à la disposition des municipalités pour réaliser des équipements publics, entretenir les infrastructures (voirie, trottoirs, espaces publics), rénover le patrimoine local (églises, châteaux). Les élus locaux interviennent au sein des instances du GAL (comités) pour faire « monter » et sélectionner les projets dont ils souhaitent la réalisation. En outre, ils s'engagent dans le cofinancement des projets. Deux modes d'inter-

vention se présentent à eux : soit directement au titre des communes, soit via les associations locales. Les projets de quelques entrepreneurs ont été soutenus (équipement touristique, modernisation viticole).

Figure 10
Répartition des projets - Gal Podlipansko (2009-2011)



Sources : ALDETEC, ANR-08-BLAN-0270-01.

Pour les maires tchèques, la priorité consiste à créer les conditions de prise en charge du développement, afin de rattraper les retards d'équipement accumulés pendant quatre décennies de planification centralisée mais aussi de manière à promouvoir l'identité locale qui est une condition du développement. Leur capacité à mobiliser les ressources, dans une logique de guichet et autour d'une action publique de promotion de l'intérêt collectif ne fait pas de doute.

3.2. Une logique clientéliste dans les GAL hongrois

Le lancement des appels à projets et le processus de sélection ont pris du retard en Hongrie. L'appel à projets relevant de l'axe 3 du deuxième pilier de la PAC a précédé de plus d'une année celui de l'axe LEADER. Les premiers projets ont été déposés en janvier 2009 mais le processus de sélection a duré de longs mois puisque dans ce pays il est contrôlé par l'échelon régional puis, au niveau national, par le ministère de l'Agriculture. La nature des projets et leur répartition en fonction des communes et des microrégions (le cas échéant) éclairent la logique qui a prévalu.

Dans le GAL de Zengő-Duna, la répartition des crédits est très inégale selon les deux microrégions qui composent le partenariat. Sur les deux appels d'offre 2009-2011, sur les 99 projets sélectionnés 86 se situent dans celle de Bóly et seulement 13 dans celle de Pécsvárad. Cette répartition atteste d'une dissymétrie entre les deux microrégions ; laquelle reflète en partie un déséquilibre démographique et sans doute aussi une différence de dynamisme, la microrégion de Pécsvárad pâtissant d'une densité de peuplement plus faible, d'un tissu économique plus fragile. Cependant, l'inégale répartition des projets illustre aussi le rapport de forces qui s'est instauré entre les acteurs locaux au sein du partenariat. La commune de Bóly, la plus dynamique de la région, concentre près d'un tiers des projets de tout le GAL (soit 23 au total). Son Maire, J. H., véritable artisan de la création du partenariat, qui cumule les présidences du conseil de la microrégion et du GAL, tire aujourd'hui les bénéfices de son engagement au service de la politique de coopération intercommunale. Pourtant, l'accord informel sur lequel reposait l'association des deux microrégions prévoyait un partage des financements en fonction du nombre d'habitants.

Dans le GAL de Mecsekvidék, la situation est comparable. Certes, le périmètre du GAL s'inscrit dans une seule microrégion, celle de Pécs, mais son territoire, en position périurbaine, manque d'homogénéité entre les petits villages du massif montagneux (au nord-ouest de la ville) et les communes résidentielles de la plaine au sud. Sur 54 projets financés en 2009, 21 (soit 38 %) se situent dans la commune touristique d'Orfű et les localités voisines. L'avantage de ces communes, par rapport aux autres collectivités qui composent le GAL, tient dans le fait qu'elles ont bénéficié du programme LEADER+ (2004-2006) et donc d'une première expérience en matière de montage de projets européens. La maire de ce village, présidente de la microrégion ainsi que de l'actuel GAL, à l'origine du premier partenariat, a eu l'initiative du projet actuel dès le printemps 2007, c'est-à-dire avec un temps d'avance par rapport aux autres maires

de la microrégion. Comme pour le maire de Bóly, elle s'est construit une position centrale dans le réseau local et a tiré, plus que les autres, les bénéfices de son investissement.

Tableau 7

Répartition des projets par priorité stratégique dans GAL de Zengő-Duna (appels d'offre 2009/2012)

Priorités de la stratégie	Nombre de projets	Montant en Euros	En %	Répartition du budget initialement prévue par la stratégie pour la période 2007-2013 (en %)
Rénover et aménager les villages et améliorer les conditions sociales et environnementales du développement durable pour le maintien de la population locale	28	56 122	25	14
Développement touristique : renforcer le tourisme compétitif et conforme aux traditions ainsi que développer de nouvelles branches économiques	7	23 243	11	29
Développement économique : Améliorer la compétitivité de la région à l'aide des politiques visant le renforcement des entreprises et du rôle de l'innovation	2	11 860	5.5	19
Renforcement de l'identité et de la solidarité communautaires	53	112 420	52	7
Développement des services : Enrichir l'offre et améliorer la qualité des services dans la région	9	12 232	6.5	24
Marketing territorial stratégique : exploiter les potentialités de la planification stratégique, du réseautage et de la communication	0	0	0	7
Total	**99**	**215 877**	**100**	**100**

Sources : nos enquêtes de terrain, 2012.

Globalement, la répartition des projets reflète les rapports de forces au sein du *leadership* politique et son mode de fonctionnement clientéliste. Les petites localités ne reçoivent que des miettes tandis que les communes les plus peuplées[42], mais surtout celles dont le leader politique s'est forgé une position privilégiée au sein du partenariat (maire de Bóly, maire d'Orfű), concentrent le plus grand nombre de projets. Autour de la

42. Pécsvárad : 4 041 habitants, Bóly : 3 642 habitants, Mecseknádasd : 1 537 habitants, Pellérd : 1 950 habitants)

petite ville de Bóly, les communes les mieux dotées ont développé des projets intercommunaux, en participant à la plupart des associations lancées par le maire depuis plus d'une décennie (Maurel & Pola, 2007). Les municipalités de Bóly et d'Orfű sont parvenues à affirmer leur leadership sur la construction de territoires de projets élargis au-delà des liens de l'intercommunalité de proximité.

La nature des projets financés en 2009 dans les deux GAL est relativement comparable. Sur un total de 132 projets, 6 concernent l'aide aux petites entreprises, 15 le secteur du tourisme, 33 la rénovation des villages et 68 le renforcement de l'identité locale.

Tableau 8
Répartition des projets par types de bénéficiaires dans le GAL Zengő-Duna (appels d'offre 2009/2012)

Porteurs	Nombre de projets bénéficiaires	Montant en euro	Part relative du budget (en %)
Communes	61	122 648	56
Associations	10	59 424	27
Entreprises	7	33 805	17
Total	**99**	**215 877**	**100**

Sources : nos enquêtes de terrain, 2012.

Globalement, la répartition des projets en fonction des priorités relevant de l'axe LEADER est fortement éloignée de ce qui était initialement programmé dans les stratégies locales (tableaux 8 et 9). Dans le GAL de Zengő-Duna, où le document de stratégie prévoyait d'attribuer 7 % des financements au renforcement de l'identité et de la solidarité communautaire, les 53 projets sélectionnés au titre de cette priorité ont finalement absorbé 52 % du montant des deux appels d'offre de 2009 et 2011. Dans celui de Mecsekvidék, même si la différence est moins marquée (38 % du budget consommés contre 12 % initialement prévus), la situation n'est guère différente. De manière générale, le thème de l'identité locale est perçu comme très important dans une région où se côtoient les représentants de diverses minorités nationales – souabe, croate, tsigane. Dans les villages où ces groupes sont numériquement importants, ont été mises en place des institutions représentant les « autonomies locales » qui ont pour rôle de préserver les traditions culturelles. L'acceptation de l'altérité au sein d'une société multiculturelle est mise en exergue par l'élite locale. Dans ce contexte, les responsables du GAL de Zengő-Duna souhaitent promouvoir les actions susceptibles de renforcer la cohésion sociale. L'initiative de

célébrer une fête réunissant l'ensemble des habitants des communes de la microrégion de Pécsvarad est emblématique de cette volonté politique. La fête « Arc en ciel » (village d'Erszébet) met en scène les valeurs locales, les traditions culinaires, les danses folkloriques et fait une large place aux cultures minoritaires. Dans la même veine, d'autres projets, portés par les associations culturelles souabes, apportent un soutien aux activités festives (achat de costumes et instruments de musique destinés aux groupes folkloriques, organisation de fêtes ou d'expositions)[43]. En un sens, ces projets accordent une compensation à la minorité souabe contrainte, en 2007, de renoncer à constituer un GAL sur une base ethnique. Intégrés au réseau des membres du GAL, les représentants de la minorité allemande en sont aujourd'hui les éléments moteurs[44].

Tableau 9

Répartition des projets dans le GAL de Mecsekvidék (appel d'offre 2009)

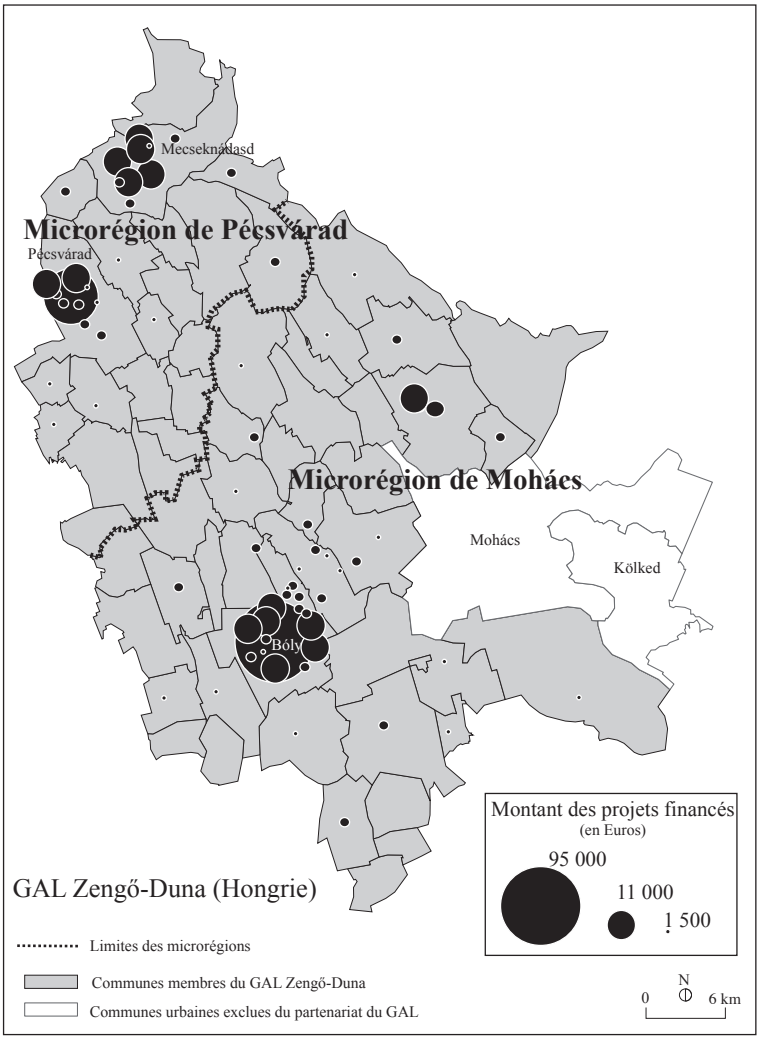
Priorités de la stratégie	Nombre de projets	Montants en euros	En %	Répartition du budget initialement prévue par la stratégie pour la période 2007-2013 (en %)
Rénovation des villages et de la qualité de vie pour les populations locales	17	94 568	32,7	16,1
Développer et innover dans le tourisme	8	58 740	20,3	39,8
Diversifier l'économie rurale et la compétitivité des entreprises	4	12 045	4,1	26,9
Renforcer l'identité locale	24	110 540	38,3	10,2
Améliorer la qualité des services à la population et aux entreprises	1	12 654	4,6	2,1
Développer la communication	0	0	0	4,9
TOTAL	**54**	**288 547**	**100**	

Sources : nos enquêtes de terrain, 2012.

43. Ainsi le projet « Notre vie de minorité, hier et aujourd'hui » porté par l'autonomie allemande à Mecseknádasd.

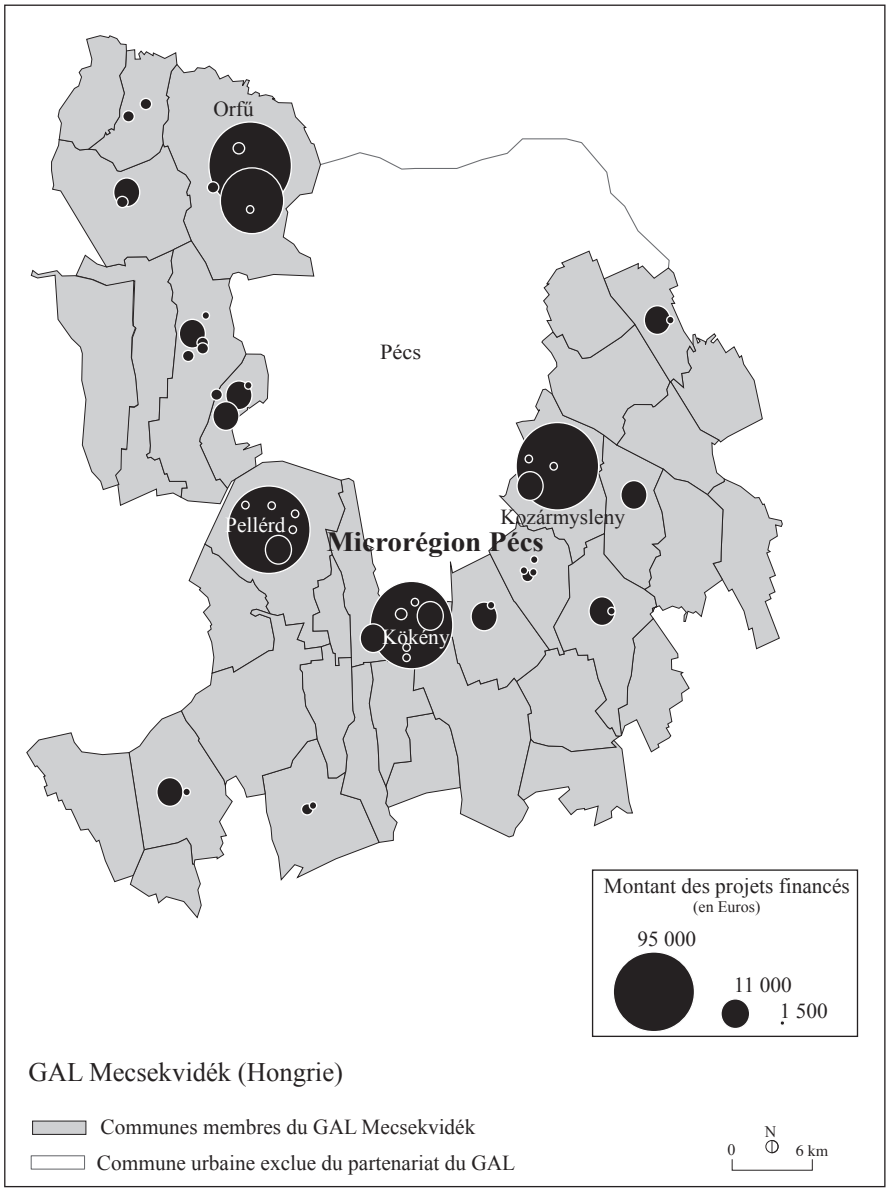
44. A l'origine, un autre projet de GAL avait été conçu selon une logique différente. La communauté souabe, très présente dans les deux microrégions, souhaitait créer un groupe LEADER sur une base ethnique. Le projet se fondait pour l'essentiel sur la promotion d'activités culturelles à caractère identitaire comme l'organisation de danses folkloriques en costume et d'événements festifs.

FIGURE 11
Répartition des projets sélectionnés dans le GAL de Zengő-Duna



Sources : Enquêtes réalisées dans le cadre du programme ALDETEC

Figure 12
Répartition des projets sélectionnés dans le GAL de Mecsekvidék



Sources : Enquêtes réalisées dans le cadre du programme ALDETEC.

Les stratégies locales prévoyaient d'attribuer une part du budget de 14 % pour Zengő-Duna et de 16 % pour Mecsekvidék aux actions de rénovation et d'équipement des villages. Les projets sélectionnés repré-

sentent près du tiers du budget consommé. Ils concernent essentiellement des travaux d'infrastructures, portés par des municipalités sensibles à leur situation de sous-équipement. L'instrument LEADER supplée l'action des collectivités locales et de l'État pour financer les indispensables travaux d'équipement rural. À l'inverse, le nombre de projets concernant les autres priorités est largement inférieur à la part de budget initialement prévue. Peu de réalisations concernent le développement économique, proprement dit. Un seul entrepreneur pluriactif est parvenu à remporter deux projets : l'un au titre de son appartenance à une association d'apiculteurs (pour acquérir le matériel de transformation du miel), l'autre pour rénover un moulin et l'équiper en gîte rural. On recense uniquement deux projets portant sur l'aménagement de maisons des entreprises qui ciblent directement la création d'emplois : l'une à Pellerd (1 950 habitants) qui accueille une petite entreprise de gestion du matériel informatique, l'autre à Nagybudmér (207 habitants) une localité qui ne parvient pas à retenir les jeunes faute de possibilité d'embauche. Deux petites entreprises ont accepté de s'y installer[45].

La répartition des projets dans le GAL de Mecsekvidék reflète une logique de type clientéliste consistant à servir en priorité les deux communes d'Orfű et de Pellérd dont les maires exercent un leadership local. D'une manière générale les communes qui bénéficient du plus grand financement sont des communes périurbaines, au contact direct de la ville de Pécs et qui sont toutes en très forte croissance démographique en lien avec le développement résidentiel.

Conclusion

Quels enseignements peut-on tirer du transfert de l'approche LEADER ? Sa mise en œuvre politique est-elle fidèle aux principes qui fondent le modèle de développement local ? Quel est l'impact de son introduction sur le fonctionnement de la démocratie locale ? Telles sont les questions auxquelles cette recherche à caractère empirique entend apporter des éléments de réponse.

L'approche LEADER est définie par la cohérence d'ensemble des principes qui la spécifient et qui ont été définis en introduction. Or les modalités de transfert du modèle leader peuvent venir modifier certaines de ses caractéristiques spécifiques. Dans son rôle d'opérateur de transfert,

45. Tous ces projets ont fait l'objet d'un entretien avec les porteurs lors d'une mission de terrain en mars 2011.

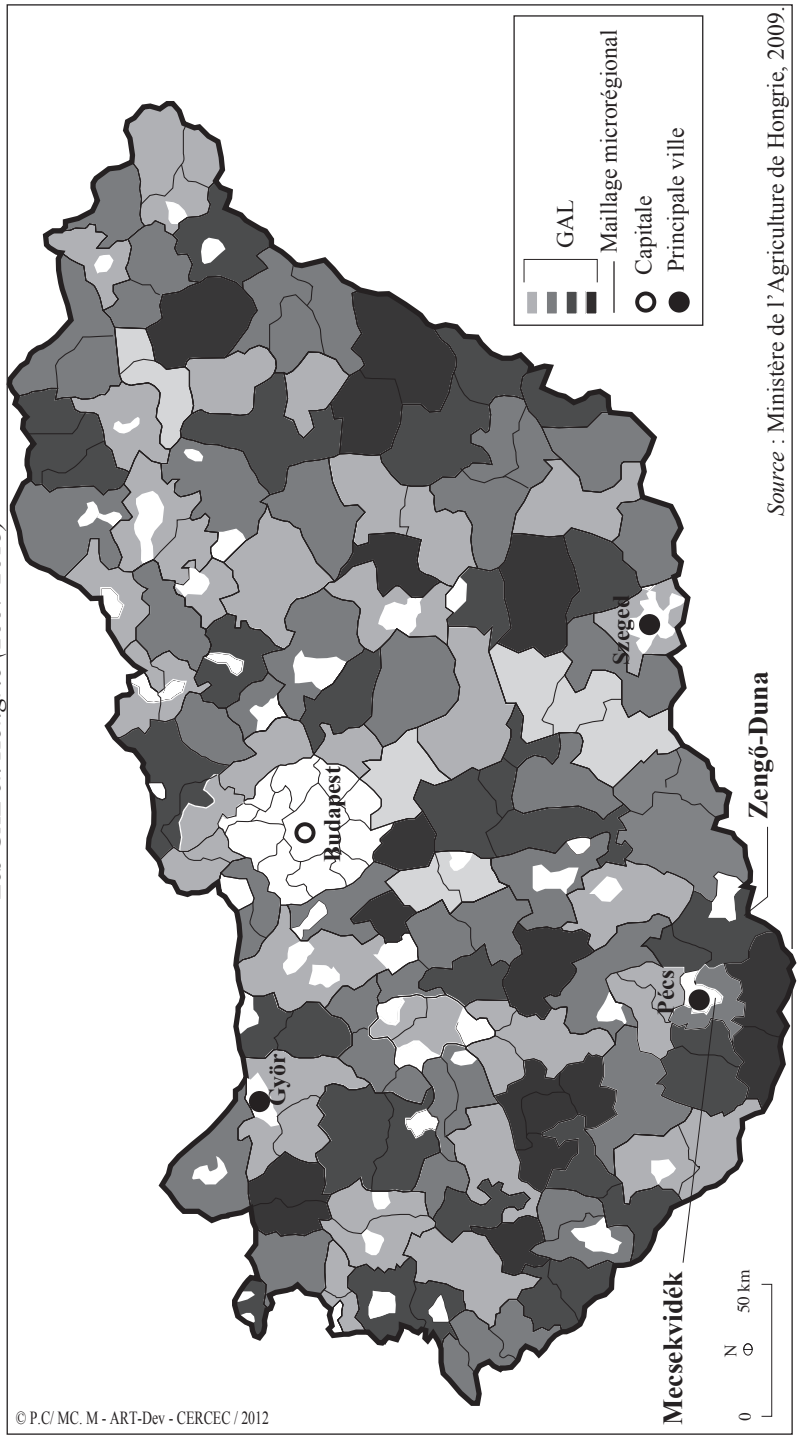
l'acteur étatique peut encadrer l'application de la politique européenne au point d'en réduire la portée novatrice. Le respect du caractère ascendant et décentralisé du nouveau mode d'action publique s'accommode mal des contraintes réglementaires – qu'il s'agisse de l'imposition d'un agenda et de procédures, des critère de délimitation des périmètres d'intervention ou des prescriptions concernant la présentation des stratégies de développement. Encadrée par un ministère de l'Agriculture interventionniste, comme c'est le cas en Hongrie, l'approche LEADER peut être déviée de son but pour devenir un instrument au service d'une politique visant à assujettir les territoires ruraux à une programmation normative. À l'inverse, le ministère de l'Agriculture tchèque laisse le mouvement social s'organiser librement dans le cadre de regroupements volontaires sur une base intercommunale et en cela il se montre plus fidèle à l'esprit animant le modèle LEADER.

Les choix politiques opérés par l'acteur étatique pèsent sur les conditions de réception du modèle par les acteurs locaux. En Hongrie, la forte instrumentalisation de l'axe LEADER vient limiter la marge de manœuvre des communautés locales tandis qu'en République tchèque le degré de liberté plus grand accordé aux acteurs locaux pour former les partenariats leur permet de s'approprier le dispositif et de mieux l'adapter au contexte local. Les prescriptions encadrant la formalisation des partenariats ont des effets sur leur mode de fonctionnement. Composés d'un grand nombre de membres, dépourvus des liens de l'interconnaissance, les GAL hongrois se structurent autour d'une poignée d'élus locaux. Le déficit de capital social circulant dans le réseau affaiblit la cohésion du partenariat. De plus petites dimensions, les GAL tchèques se caractérisent par des liens plus denses assurant une meilleure intégration du groupe. Pour autant, la gouvernance locale n'en sort pas radicalement transformée. Par leur position au sein du réseau et leur rôle, les maires exercent un véritable *leadership*. Convaincus de servir les intérêts de leur communauté locale, ils sont les seuls en mesure de mobiliser l'énergie des autres acteurs, les compétences des professionnels de l'action publique (les *managers* qu'ils embauchent pour animer le travail), ainsi que les cofinancements indispensables à la réalisation des projets.

L'exercice de ce *leadership* politique, fût-il bienveillant, n'est pourtant pas sans danger sur la participation citoyenne à l'échelon local. Le degré d'implication des membres du GAL en termes de participation à la définition des orientations stratégiques est limité pour beaucoup d'entre eux. Prenant appui sur les éléments les plus dynamiques, les acteurs locaux ne

prêtent pas une attention suffisante à l'égard des groupes marginalisés. C'est ainsi que les Roms, nombreux dans les villages du Baranya, sont de fait exclus alors que les représentants de la minorité souabe, parmi lesquels se recrutent les entrepreneurs, font figure d'élite privilégiée. Présentée comme un vecteur d'amélioration de la gouvernance locale, l'action LEADER est mise au service des intérêts d'une élite locale. Le *leadership* politique assume la responsabilité de cette captation de bénéfice au profit des « suiveurs », enclins à adhérer aux objectifs définis au nom du bien commun. L'entreprise de « municipalisation » du programme LEADER, observable dans les deux pays (bien que sous des versions différentes), ne contribue pas à favoriser l'avancée vers une démocratie participative. Le mode d'exercice « paternaliste » du *leadership* politique peut ralentir l'apprentissage de l'engagement civique à l'échelon local. C'est une des limites du transfert de modèle de développement local aux populations rurales des nouveaux États membres en Europe centrale.

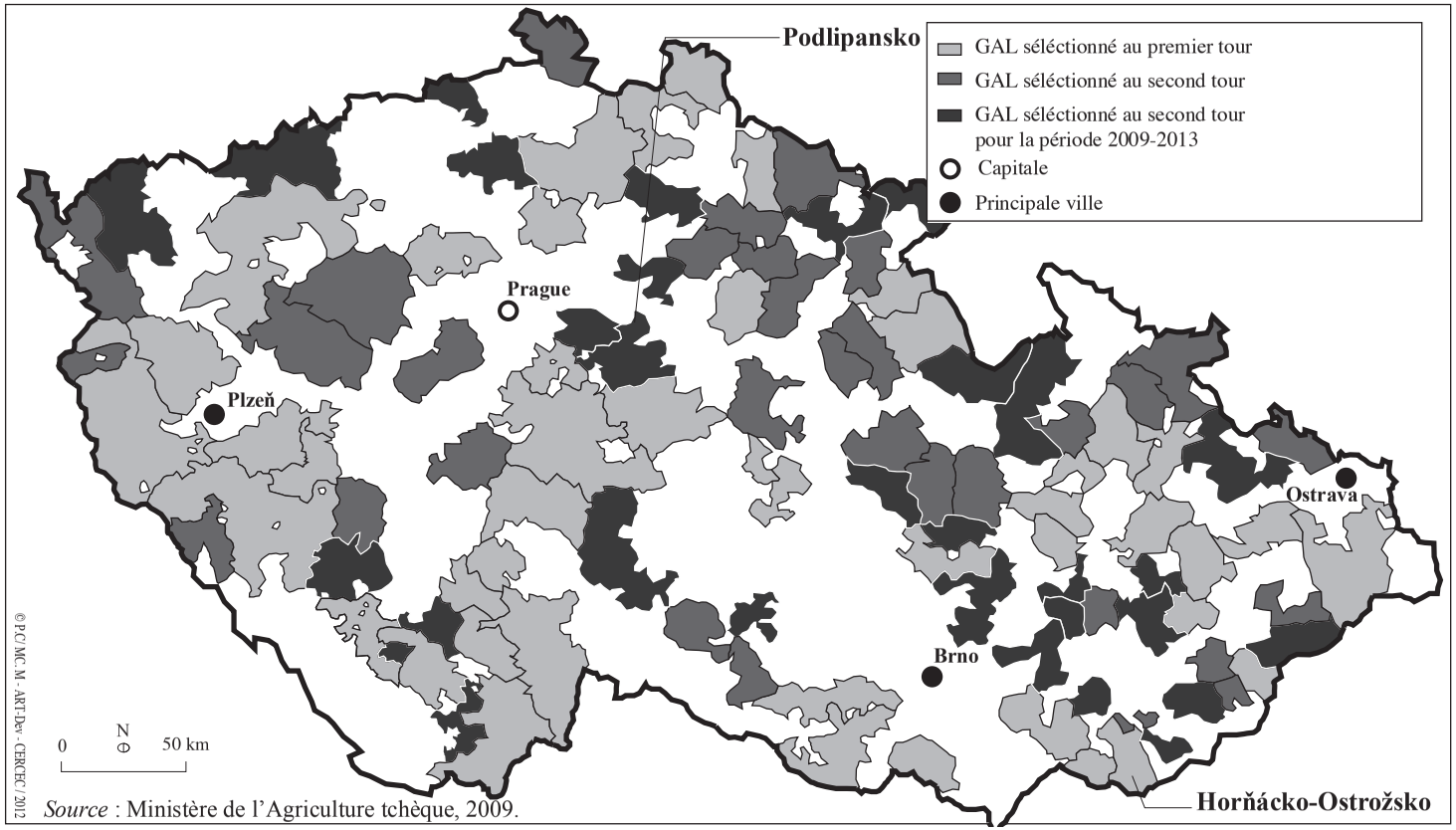
Annexes
Annexe 1
Les GAL en Hongrie (2007-2013)



Source : Ministère de l'Agriculture de Hongrie, 2009.

ANNEXE 2

Les GAL en République tchèque (2007-2013)



Source : Ministère de l'Agriculture tchèque, 2009.

Annexe 3

Questions posées aux membres des GAL pour appréhender leurs liens :

20. Pour chaque personne de la liste présentée : indiquez les personnes, que vous ne connaissez pas personnellement (donner le numéro de la personne, car c'est plus facile, au plan psychologique)

21. Maintenant, indiquez les 3 personnes que vous connaissez le mieux.

22. Indiquez les 3 personnes avec lesquelles vous souhaiteriez travailler dans le cadre de la réalisation de la stratégie du GAL.

23. Indiquez les 3 personnes avec lesquelles vous ne souhaitez pas travailler ?

24. Indiquez les 3 personnes les plus actives dans votre GAL.

25. Et maintenant, les moins actives.

26. Laquelle parmi ces personnes est la plus respectée, indiquez en une seule.

Membres du GAL (par ordre alphabétique)	20. Personnes qui ne vous sont pas connues	21. Les trois personnes les mieux connues	22. Les trois personnes avec lesquelles vous souhaiteriez travailler	23. Les trois personnes avec lesquelles vous ne souhaiteriez pas travailler	24. Les trois personnes les plus actives	25. Les trois personnes les moins actives	26. Personne la plus respectée
Nom 1							
Nom 2							
Nom 3							
Nom 4							
...							

Références bibliographiques

Allain S. (2010), *La traduction de LEADER à l'échelle d'un Groupe d'Action Locale Tchèque. Une relecture des idées de développement intégré et de projet de territoire*, Mémoire de master, Cefres et AgroParis tech.

Baldersheim H., Illner M. & Wollmann H. (2003), *Local Democracy in Post-Communist Europe,* Urban Research International: Leske, Budrich, Opladen.

Bulmer S., Dolowitz D., Humphreys P. & Padgett S. (2007), *Policy Transfer in European Union Governance: Regulating the Utilities*, Routledge: Abingdon.

Chevalier P. (2012), « Le transfert du modèle européen LEADER : entre diffusion des normes et durcissement réglementaire », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, n° 3, dans ce numéro.

Chevalier P. & Maurel M.-C. (2010), « LEADER w krajach Europy Środkowej. Mechanizmy transferu modelu rozwoju lokalnego » (La mise en œuvre du programme LEADER dans les pays d'Europe centrale), *Wies i Rolnictwo*, n° 4, pp. 26-41.

Commission of the European Communities (1996), *The Cork Declaration: a living countryside*.

Dargan L. & Shucksmith M. (2008) "LEADER and innovation", *Sociologia Ruralis,* vol. 48, 271-294.

Delpeuch T., (2009),« Comprendre la circulation international des solutions d'action publique : panorama des *policy transfer studies* », *Critique internationale*, n°43, avril-juin, pp.153-166.

Denters B. & Rose L.E., (2005), *Comparing Local Governance. Trends and Developments*, Palgrave Macmillan: Houndmills, Basingstoke, Hampshire.

Degenne A. & Forse M. (2004), *Les réseaux sociaux*, Paris : Armand Colin.

Douillet A.-C. (2003), « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 53, n° 4, pp. 583-606.

Halamska M. & Maurel M.-C. (2010), *Les acteurs locaux à l'épreuve du modèle européen LEADER. France-Hongrie-Pologne*, Praha : IRWIR PAN & CEFRES.

High C. & Nemes G. (2007),"Social Learning in LEADER: Exogenous, Endogenous and Hybrid Evaluation in Rural Development", *Sociologia Ruralis*, Vol.47, n°2, pp.103-119.

Keohane N.O. (2010), *Thinking about leadership*, Princeton : Princeton university press, 297 p.

Koprivová J., Moreau V. & Rusin P. (2007), « Les collectivités territoriales en République tchèque : compétences,fonctionnement et finances locales. Éléments de comparaison avec la France », *Les études du CEFRES*, n° 10, 38 p.

Kovach I. (2000), LEADER, "A New Social Order and the Central-and East-European Countries", *Sociologia Ruralis*, Vol.40, n°2, pp.181-189.

Kovach I. (2002), "Leadership, Local Power and Rural Restructuring in Hungary", in K. Halfacree, I. Kovach, R. Woodward, eds, *Leadership, Local Power and Rural Restructuring in Contemporary Europe*, Aldershot, Burlington, Singapore, Sydney: Ashgate.

Kovach I. & Kučerova E. (2006), "The Project Class in Central Europe: The Czech and Hungarian Cases", *Sociologia Ruralis*, Vol.46, n°1, pp.3-19.

Kukorelli Szörenyine I., (2005), "The Appearance and Role of Micro-Regional Co-operations in the Hungarian Spatial Development", *Geografický Časopis*, vol. 57, n° 3, pp. 229-246.

Lazega E. (1998), *Réseaux sociaux et structures relationnelles*, Paris : PUF, Col. « Que sais-je ? » n°3399.

Lascoumes P. & Le Galès P. (2007), *Sociologie de l'action publique*, Paris : Armand Colin.

Le Galès P. (dir.) (2006), « Gouvernement et gouvernance des territoires », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 922, mars, pp. 5-7.

Leloup F., Moyart L. & Pecqueur B. (2005), « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? », *Géographie Économie Société*, vol. 7, n° 4, pp. 321-332.

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

Lošťák M. & Hudečková H. (2010), "Preliminary impacts of the LEADER+ approach in the Czech Republic", *Agricultural economics.-Czech*, Vol.56, n°6, pp.249-265.

Maurel M.-C., (2005), « Temps de recomposition des territoires ruraux en Europe centrale. Retour sur une expérience de terrain », *Revue d'études comparatives Est-Ouest,* vol. 36, n° 2, juin, pp. 5-38.

Maurel M.-C. & Polá P. (2007), "Local System and Spatial Change- The case of Bóly in South Transdanubia", *Discussion Papers*, n°57, Hungarian Academy of Sciences, Centre for regional Studies, Pécs, 34 p.

Maurel, M.-C., (2008a), « Vers une nouvelle gouvernance des territoires en Hongrie ? », *Cahiers d'études hongroises,* n° 14, p. 399-414.

Maurel M.-C. (2008b), "Local Development Stakeholders and the European Model. Learning the LEADER Approach in the New Member States", *Czech Sociological Review*, Vol.44, n°3, pp.511-530.

Merckle P. (2011), *Sociologie des réseaux sociaux*, Paris : La Découverte.

Meyer-Sahling J.-H. (2007), « Héritages, concurrence entre les partis et gouvernance de la fonction publique dans la Hongrie postcommuniste », *Critique internationale*, n° 35, avril-juin, pp. 51-68.

Nemes G. (2005), "The politics of rural development in Europe", *Discussion papers*, n°5, Institute of Economics, Hungarian Academy of Sciences, Pécs, 38 p.

Olson M. (1987), *Logique de l'action collective*, Paris : PUF.

Pálné Kovács I. (2011), "Local governance in Hungary-the balance of the Last 20 Years", *Discussion papers*, n°83*,* Hungarian Academy of Sciences, Centre for Regional Studies, Pécs, 41 p.

Perron C. (2004), *Les pionniers de la démocratie. Elites politiques locales tchèques et est-allemandes, 1989-1998*, Paris : Presses universitaires de France, 322 p.

Pasquier R., Semoulin V. & Weisbein J. (2007), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris : Éditions de la MSH, 235 p.

Pecqueur B. (1989), *Le développement local*, Paris : Syros, 150 p.

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

Ray C. (2000), "The EU LEADER Programme: Rural Development Laboratory", *Sociologia Ruralis*, Vol.40, n°2, pp.163-172.

Smith A. & Sorbets C. (2003), *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat,* Rennes : Presses universitaires de Rennes, 293p.

Torre A. & Traversac J.B., eds (2011), *Territorial Governance. Local Development, Rural Areas and Agrofood Systems*, Heidelberg & N. York: Springer Verlag, 231p.