



HAL
open science

Acteurs et stratégies du développement local en Europe centrale

Marie-Claude Maurel, Maria Halamska, Pascal Chevalier

► **To cite this version:**

Marie-Claude Maurel, Maria Halamska, Pascal Chevalier. Acteurs et stratégies du développement local en Europe centrale. 2012, pp. vol. 98, n°1, 27-35. hal-01409976

HAL Id: hal-01409976

<https://hal.science/hal-01409976v1>

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.

"Acteurs et stratégies du développement local en Europe centrale"

Séance proposée par Marie-Claude Maurel (section Sciences de l'homme et de la société) en partenariat avec Maria Halamska (section Économie et politique agricoles et rurales)

Date : 18 janvier 2012

Présentation du thème par Marie-Claude MAUREL

Les transformations intervenues dans les nouveaux Etats membres d'Europe centrale, au lendemain de leur entrée dans l'Union européenne (UE), invitent à renouveler les cadres d'analyse du développement rural. Pendant plus de quarante ans, les sociétés rurales de l'Est européen ont été le champ d'application du modèle collectiviste, encadré par le pouvoir central. Elles ont fait l'objet d'une planification du développement économique et social leur déniaient toute autonomie d'action. A présent, l'introduction d'un modèle de développement local qui repose sur des principes et une démarche radicalement opposés, fait figure d'expérience inédite et novatrice. Le modèle de développement endogène, fondé sur une démarche ascendante et partenariale, et la mobilisation des initiatives locales, est la source d'inspiration de l'approche LEADER¹ qui a été expérimentée dès les années 1990 par les anciens Etats membres.

Dans les nouveaux Etats membres, le transfert de l'approche LEADER prend place dans le contexte spécifique de sociétés rurales qui ont renoué il y a deux décennies avec la démocratie et l'autonomie locale. Or, la mise en œuvre de l'approche LEADER implique l'apprentissage d'un nouveau mode d'action publique fondé sur la valorisation des atouts propres à chaque territoire et la mobilisation des initiatives portées par des partenariats publics /privés (élus, animateurs de projets, entrepreneurs, associations). En soi, un tel apprentissage constitue une forme de mise à l'épreuve des acteurs locaux. De quelle manière ces derniers se sont-ils approprié les nouveaux dispositifs d'action publique proposés par le modèle LEADER ? Pour quels usages ? Quels peuvent être les effets du transfert de modèle de développement local sur des systèmes politiques dont l'ancrage démocratique est récent et fragile ? Ces questions invitent à examiner les conditions de réception de l'approche LEADER.

Dans une perspective d'analyse de transfert dans le cadre de la Politique Européenne de Développement Rural (PEDR) pour la période 2007-2013, une recherche comparative portant sur la transcription et la mise en œuvre de l'axe LEADER dans quatre pays : Hongrie, Lituanie, Pologne, République tchèque, a été engagée. Communs à tous les Etats membres de l'UE, les objectifs de la Politique Européenne de Développement Rural peuvent être déclinés de manière flexible (selon un « menu » de mesures) afin de tenir compte de la spécificité des contextes économiques et sociaux nationaux. Chaque Etat membre est responsable de la transposition des priorités de la PEDR, sous forme de programmes intégrés à sa stratégie nationale de développement rural. Dès lors, la question est de savoir comment s'opère le processus de transcription et quels effets politiques, économiques et sociaux on peut en

¹LEADER est l'acronyme de « Liaisons entre actions pour le développement de l'économie rurale ».

attendre. De manière à fonder l'étude comparative en toute rigueur, notre groupe de recherche a élaboré une méthodologie commune (protocole d'enquête auprès des acteurs, analyse des systèmes d'action et des territoires de projet, examen des stratégies et des projets)². L'attention se porte sur les modalités de transposition de l'axe LEADER dans les nouveaux Etats membres, les canaux de diffusion et les « opérateurs » de transfert, ainsi que sur les conditions de réception du nouveau mode d'action publique locale.

Maria HALAMSKA (Professeur de sociologie, Université de Varsovie et Académie polonaise des Sciences, membre correspondant de l'Académie d'agriculture de France) : **Le nouveau modèle de développement rural et la PAC : LEADER en Pologne**

En 2004, l'année de la grande ouverture de l'Union européenne aux nouveaux Etats membres de l'Europe centrale, la Politique agricole commune (PAC) dans sa version « classique » avait déjà épuisé, pour diverses raisons, ses possibilités d'intervention. En raison de ses coûts élevés et des négociations de l'OMC, la PAC était en train de subir une reconstruction substantielle, en intégrant un second pilier de la Politique Européenne de Développement Rural (PEDR) à son action. Ce changement consistait en un passage d'un « développement agricole élargi » à « un développement local intégré » avec des éléments de développement durable. Etant donné la généralisation de la critique du paradigme de la modernisation, la nouvelle PAC proposait un changement de la méthode même de développement, aussi le programme LEADER intégrait-il les ressources et les acteurs locaux dans le processus de développement.

Cette méthode novatrice de développement rural, fondée sur une approche territoriale, les initiatives proposées par les acteurs et les organisations concernées (ou initiatives par le bas), un développement intégré, le rôle important de l'innovation, le partenariat, l'autogestion et la coopération, avait été testée par les anciens Etats membres, sous la forme de l'Initiative communautaire LEADER. Pour la période 2007–2013, elle est devenue le quatrième axe du deuxième pilier de la PAC, financé par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Cela a modifié les principes de fonctionnement du programme au point que certaines de ses caractéristiques initiales ont subi une épreuve majeure. Cela concerne en particulier les nouveaux Etats membres (NEM).

La Pologne, comme les autres NEM, a eu l'occasion d'expérimenter le modèle LEADER, entre 2004 et 2006, sous la forme du Programme Pilote LEADER+ qui faisait partie du programme sectoriel opérationnel « Restructuration et modernisation du secteur alimentaire et développement des territoires ruraux » avec un budget de 30 440 000 EUR, soit 1,7% du budget du programme sectoriel opérationnel. Il a été réalisé en deux phases, auxquelles ont pris part respectivement 167 et 150 groupes d'action locaux (GAL). 35% des communes, occupant plus du tiers de la superficie de la Pologne et représentant plus de la moitié de la population rurale nationale, ont participé à ces partenariats. Du point de vue du sociologue, il s'agissait d'une expérience intéressante de mise en œuvre centralisée d'une méthode endogène de développement rural.

Lors de la période de financement 2007–2013, LEADER fonctionne en Pologne en tant que quatrième axe du deuxième pilier du Plan de développement des Territoires ruraux, (*Program Rozwoju Obszarów Wiejskich* ou PROW) doté d'un budget de 787 000 000 EUR, soit 4,7% du budget total du

² Tous les intervenants participent à 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. <http://recherche.univ-montp3.fr/artdev/aldetec>

Programme. En tant qu'axe transversal, LEADER peut mettre en œuvre les objectifs des trois autres axes, et en particulier ceux du troisième : l'amélioration de la qualité de vie en milieu rural et l'encouragement à la diversification de l'économie rurale. L'administration de cet axe est déconcentrée et sa mise en œuvre confiée aux organes d'autogestion des voïvodies (collectivités territoriales de niveau NUTS 2). Ces derniers n'ont toutefois qu'une influence limitée sur la forme des projets réalisés parce que des critères stricts d'évaluation ont été fixés par le Ministre de l'Agriculture. Le financement du programme reste, lui, centralisé.

Partout en Pologne, la phase initiale de la mise en œuvre du programme a été considérée comme un succès. Les collectivités locales ont mobilisé leurs services pour créer un réseau dense de GAL : ils sont au nombre d'environ 350 et couvrent presque 90% de la surface du pays. Leur création et la préparation des stratégies du développement local ont reçu des aides multiples, y compris financières. Le but principal de cette opération a consisté à attirer le maximum de moyens de développement vers une région donnée, parfois selon le principe : « il y a des moyens, il faut donc créer les structures requises pour en profiter ». C'est une des raisons pour lesquelles la réalisation du programme s'avère difficile : à la fin de l'année 2010, les contrats n'étaient signés que pour 17% du budget du quatrième axe.

Le programme qui a représenté en Pologne une source d'espoirs multiples, apporte à présent de nombreuses déceptions à ses participants et partisans. Les recherches conduites dans le cadre du projet ALDETEC montrent les difficultés liées au transfert de ce modèle de développement rural en Europe centrale. Du point de vue du sociologue, ces difficultés se situent principalement à deux niveaux : d'abord, à celui des structures très complexes de mise en œuvre du programme ; ensuite, en raison de certaines caractéristiques propres aux sociétés locales (la passivité des citoyens correspondant à une attitude des leaders locaux digne des « démocrates de l'âge des Lumières », le niveau faible du capital humain et social des participants) qui éclairent la « municipalisation » du programme LEADER.

En Pologne, le processus de décentralisation n'est qu'apparent, la bureaucratie est plus importante encore que celle qui règne à Bruxelles (un fait qui se rencontre aussi dans les anciens Etats membres).

Pascal CHEVALIER (Maître de Conférences en géographie, Université Montpellier 3), Marie-Claude MAUREL (Directrice d'études à l'Ecole des hautes études en sciences sociales) : **Le développement local en Hongrie et en République tchèque : une entreprise de « leadership » politique ?**

En Hongrie comme en République tchèque, la PEDR s'applique à des espaces ruraux qui émergent d'une période de recomposition des activités (diversification socio-économique) et de transformation du mode de gouvernance (autonomie des collectivités locales). Le modèle européen de développement local qui leur est proposé dans le cadre de l'axe IV de la PEDR est transcrit par chacun de ces Etats afin d'être mis en œuvre à l'échelle des territoires ruraux. Cadre de la vie démocratique au niveau local, les communes rurales sont en charge de la gestion des équipements et des services publics de proximité mais en raison de la fragmentation de la trame communale (intervenue au début des années 1990), elles ne disposent ni des compétences ni des ressources nécessaires pour impulser des stratégies de développement local. Celles-ci doivent être conçues et mises en œuvre à l'échelle d'un territoire d'action regroupant plusieurs collectivités locales et impliquant des partenariats élargis à diverses catégories d'acteurs sociaux.

A partir des recherches empiriques conduites à l'échelle des Groupes d'action locaux (GAL) constitués pour mettre en œuvre l'axe LEADER de la PEDR dans chacun de ces pays, la communication a analysé le rôle des élus locaux dans la structuration des scènes de concertation locales et la manière dont ils coordonnent l'action publique en termes d'orientation des stratégies et de

sélection des projets de développement local. A partir de 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.

Définie et formulée au niveau européen, la PEDR est transcrite de manière différente par les acteurs étatiques et incorporée dans leur système de gouvernance territoriale selon des logiques politiques qui leur sont propres. A une logique démocratique faisant sa place à une construction ascendante de l'action publique (*bottom-up*) qui l'emporte en République tchèque, s'oppose une logique bureaucratique imposant des contraintes normatives fortes aux initiatives locales et un pilotage par le haut (*top-down*) des procédures, en Hongrie. Ces logiques se traduisent par la mise en place de territoires d'action de conception radicalement différente en termes de couverture du territoire et d'articulation avec les espaces institutionnels.

La structuration des systèmes d'action au niveau local est abordée à travers la composition des partenariats des GAL et l'analyse de leurs réseaux d'acteurs. Les élus locaux, qui sont le plus souvent à l'initiative de la constitution des GAL, occupent une place centrale tant par leur implication dans l'activité du GAL que par la notoriété dont ils jouissent auprès des autres acteurs locaux. Le positionnement d'un petit nombre de maires révèle l'établissement d'un véritable *leadership* politique sur la scène de concertation locale.

L'examen des projets sélectionnés et réalisés par les GAL montre que les porteurs sont majoritairement des municipalités tandis que la nature des projets atteste de la priorité donnée aux équipements publics et aux infrastructures. Enfin la répartition géographique des projets (concentration versus dispersion) éclaire le type de rapports de force existant sur la scène intercommunale entre les municipalités et leurs édiles. Le *leadership* politique local s'est emparé d'un modèle de développement dans lequel il voit un instrument de rattrapage des équipements publics et une source de légitimation de son action.

Jurgita MAČIULYTĖ (Maître de Conférences en géographie, Université de Vilnius), Marc DEDEIRE (Maître de Conférences en aménagement, Université Montpellier 3) : **Communautés rurales et initiatives locales en Lituanie**

Pour comprendre le développement local en Lituanie, il faut avant toute chose apprécier le rôle des héritages sociaux, économiques et spatiaux dans le fonctionnement des territoires. Pendant l'époque soviétique, l'exploitation agricole collective constituait le cadre territorial et institutionnel de la vie des communautés rurales. Regroupant plusieurs localités villageoises qui avaient progressivement perdu leurs fonctions économiques et sociales, les exploitations agricoles (*kolkhozes* et *sovkhoses*) constituaient les territoires concrets dans lesquels s'inscrivaient la vie et les activités des populations rurales. Au lendemain de la décollectivisation, la situation de faillite de nombreuses « associations agricoles » ayant pris le relai des structures collectives et le processus de dégradation des équipements collectifs socioculturels ont provoqué une profonde mutation du fonctionnement des sociétés locales, susceptible de menacer leur survie. Le vide institutionnel, laissé par la disparition de la grande exploitation collective, n'a pas été comblé par la reconnaissance de l'autonomie des collectivités locales comme cela a été le cas dans d'autres pays d'Europe centrale.

Dès le milieu des années 1990, un mouvement social original, d'auto organisation des citoyens, a émergé qui a pris le nom de « communautés rurales ». Ces communautés rurales apportent une réponse au vide institutionnel. Renouant avec un maillage villageois pré-soviétique, elles signent le

retour d'un maillage concret et opérationnel mais qui ne bénéficie d'aucune reconnaissance institutionnelle officielle. Ces communautés rurales ont le statut d'organisations non gouvernementales, souvent créées à l'initiative des femmes les plus instruites résidant à la campagne (institutrices, responsables de centres culturels).

Quelle place ces communautés rurales prennent-elles à présent dans le développement local en Lituanie ? Si pendant la première décennie de leur existence, leurs activités étaient principalement orientées vers un renforcement des liens sociaux entre les habitants des communautés locales, depuis l'arrivée du programme LEADER, source principale du financement du développement rural en Lituanie, ces communautés rurales souhaitent territorialiser leur présence en misant sur des stratégies et des projets plus concrets. Par l'aménagement de lieux de rencontre et de convivialité, par la création d'espaces publics pour le sport et les loisirs, les projets matérialisent l'existence des communautés rurales bien au-delà de l'institutionnalisation de réseaux d'acteurs sociaux sous la forme de groupes d'action locaux.

Le financement des projets, sur les fonds du programme LEADER, ne pouvant être que partiel, le travail bénévole des habitants permet d'apporter les ressources complémentaires nécessaires à leur réalisation. A travers une logique d'organisation « par le bas », c'est l'autonomie d'action de la communauté locale qui s'exerce, les relations entre individus qui se tissent, le capital social qui se renforce. Le nouveau mode d'action locale peut être décrit à partir de l'analyse de quelques projets issus de l'initiative des communautés rurales participant au Groupement d'Action Locale du district de Joniškis (au nord de la Lituanie). Ce GAL repose sur l'existence de réseaux communautaires denses qui assurent une bonne mise en œuvre du programme LEADER ainsi qu'une forte adéquation des projets aux besoins des populations locales ainsi qu'aux potentialités et ressources du territoire local.

Conclusion

Les débats qui ont suivi ont permis de mettre en évidence les premiers enseignements que l'on peut tirer du transfert de l'approche LEADER dans les NEM d'Europe centrale. 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 qui suscitent le plus d'interrogations.

Parce qu'elle met en relation divers niveaux de gouvernement (européen, national et local), l'approche LEADER permet d'appréhender de quelle manière le processus d'eupéanisation pénètre de nouveaux espaces d'action publique, à un niveau pertinent pour coordonner les initiatives des acteurs dans une perspective de développement local de type endogène. L'approche LEADER se définit par la cohérence d'ensemble des principes qui la spécifie. Or, les modalités de transposition du modèle LEADER dans les divers contextes nationaux peuvent venir modifier certaines de ses caractéristiques spécifiques. Dans son rôle d'opérateur de transfert, l'acteur étatique peut encadrer et réglementer l'application de la politique européenne de développement rural au point d'en réduire la portée novatrice. Le respect du caractère 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 critères 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. En Pologne, le Ministère de l'Agriculture n'intervient pas moins dans la réglementation qui encadre la

formation des GAL et l'élaboration de leurs stratégies même si la mise en application de cette politique publique est confiée aux collectivités territoriales de niveau régional. Le Ministère de l'Agriculture tchèque se montre plus fidèle à l'esprit animant le modèle LEADER puisqu'il laisse les groupes d'action locale s'organiser librement dans le cadre de regroupements volontaires sur une base intercommunale. Les choix politiques opérés par l'acteur étatique pèsent sur les conditions de réception du modèle par les acteurs locaux. Une forte instrumentalisation de l'axe LEADER peut venir limiter la marge de manœuvre des communautés locales tandis qu'une liberté plus grande accordée aux acteurs locaux pour former les partenariats leur permet de s'approprier le dispositif et de mieux l'adapter au contexte local.

L'expérimentation de l'axe LEADER peut être vue comme un processus d'apprentissage collectif d'un nouveau mode de gouvernance coordonnée d'un territoire. Fondée sur une logique ascendante (*bottom-up*), l'approche LEADER devient le vecteur de diffusion d'un nouveau modèle d'action collective de nature à contribuer à la transformation de sociétés rurales qui portent l'empreinte de l'ancien système politique et social. Une telle approche est vue comme le moyen approprié pour stimuler l'implication des acteurs locaux, développer le capital social, renforcer la démocratie participative. Pour autant, comme le montrent les recherches présentées, la gouvernance locale n'en sort pas radicalement transformée. Par leur position au sein des réseaux d'acteurs et leur rôle, les maires exercent un véritable *leadership*. Ils sont les seuls en mesure de mobiliser l'énergie des autres membres des GAL, les compétences des professionnels de l'action publique (les *managers*), ainsi que les cofinancements indispensables à la réalisation des projets. L'exercice d'un *leadership* politique, fût-il « bienveillant », n'est pas sans danger pour la consolidation de la participation citoyenne à l'échelon local. L'engagement des membres des GAL, en termes de contribution à l'élaboration des stratégies et au montage des projets, est pour beaucoup d'entre eux réduit à une simple figuration. L'entreprise de « municipalisation » du programme LEADER, observable en Hongrie, Pologne, République tchèque (bien que sous des versions différentes), ne contribue pas à favoriser l'avancée vers une démocratie participative. Un mode d'exercice « paternaliste » du *leadership* politique peut ralentir l'apprentissage de l'engagement civique à l'échelon local. De manière paradoxale, le vide institutionnel créé par l'absence de collectivités locales en Lituanie permet aux communautés rurales de se mobiliser sur un mode participatif plus spontané.

Références bibliographiques

DOUILLET A.-C. , 2003, « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue française de science politique* (Vol. 53) /4, 583-606.

CHEVALIER P., MAUREL M.-C., 2010, « LEADER w krajach Europy Środkowej. Mechanizmy transferu modelu rozwoju lokalnego » (Policy Transfer of the Local Development Model. The Leader Program Implementation in Central European countries), n°4/2010, *Więś i Rolnictwo*, 26-41.

HALAMSKA M., MAUREL M.-C., 2010, *Les acteurs locaux à l'épreuve du modèle européen LEADER. France-Hongrie-Pologne*, IRWIR PAN & CEFRES, Prague, 205 p.

HIGH C., NEMES G., 2007, Social Learning in LEADER: Exogenous, Endogenous and Hybrid Evaluation in Rural Development, *Sociologia Ruralis*, 47, 2, 103-119.

- KOVACH I., 2000, LEADER, a New Social Order and the Central-and East-European Countries, *Sociologia Ruralis*, 40, 2, pp. 181-189.
- KOVACH I. , 2002, "Leadership, Local Power and Rural Restructuring in Hungary", in Halfacree K., Kovach I., Woodward R. 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*, 46, 1, pp. 3-19.
- LELOUP F., MOYART L., PECQUEUR B., 2005, « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? », *Géographie Economie Société*, vol. 7, 4, pp. 321-332.
- LOŠŤÁK M., HUDEČKOVÁ H., 2010, "Preliminary impacts of the LEADER+ approach in the Czech Republic", *Agricultural economics.-Czech*, 56, (6): 249-265.
- MAČIULYTĖ J., 2008, « Développement rural en Lituanie: entre désengagement de l'Etat, émergence d'une société civile et apprentissage des outils européens », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 39, n°4, décembre, pp. 63-80.
- MAČIULYTĖ J., 2004, « La recomposition de l'espace rural lituanien dans la perspective de l'intégration européenne », *Les Annales de Géographie*, n°636, mars-avril, pp. 188-210.
- MAUREL, M.-C., 2008, "Local Development Stakeholders and the European Model. Learning the LEADER Approach in the New Member States", *Czech Sociological Review*, 44: 3, 511-530.
- MAUREL, M.-C., 2008, « L'action publique « par le bas » : L'approche LEADER en Europe centrale », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, Vol. 39, n°4, pp.33-61.
- MAUREL, M.-C., LACQUEMENT, G., 2007, *Agriculture et ruralité en Europe centrale*. Paris : Aux lieux d'être-CEFRES.
- PÁLNÉ KOVÁCS I., 2011, "Local governance in Hungary-the balance of the Last 20 Years", *Discussion papers n°83*, Centre for Regional Studies of Hungarian Academy of Sciences, Pécs, 41 p.
- PASQUIER R., SEMOULIN V., WEISBEIN J., 2007, *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, MSH, Paris, 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, Economie, Société*, 2001, 3, 2, pp. 229-245.
- RAY C., 2000, "The EU LEADER Programme: Rural Development Laboratory", *Sociologia Ruralis*, 40, 2, pp. 163-172.
- SMITH A., SORBETS C., 2003, *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Presses universitaires de Rennes, 293 p.

