



**HAL**  
open science

# LEADER pour les campagnes littorales. Une analyse critique

Catherine Laidin, Marielle Berriet-Solliec

► **To cite this version:**

Catherine Laidin, Marielle Berriet-Solliec. LEADER pour les campagnes littorales. Une analyse critique. *Économie rurale*, 2016, 1 (351), pp.25-47. 10.4000/economierurale.4800 . halshs-01288907

**HAL Id: halshs-01288907**

**<https://shs.hal.science/halshs-01288907v1>**

Submitted on 21 May 2024

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

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



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial 4.0 International License

---

## LEADER pour les campagnes littorales. Une analyse critique

*LEADER in coastal areas: a critical analysis*

Catherine Laidin et Marielle Berriet-Sollicec

---



### Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/economierurale/4800>

DOI : 10.4000/economierurale.4800

ISSN : 2105-2581

### Éditeur

Société Française d'Économie Rurale (SFER)

### Édition imprimée

Date de publication : 15 février 2016

Pagination : 25-47

ISSN : 0013-0559

Ce document vous est offert par Université de Caen Normandie



### Référence électronique

Catherine Laidin et Marielle Berriet-Sollicec, « LEADER pour les campagnes littorales. Une analyse critique », *Économie rurale* [En ligne], 351 | Janvier-février 2016, mis en ligne le 15 février 2018, consulté le 17 mai 2024. URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/4800> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/economierurale.4800>

---



Le texte seul est utilisable sous licence CC BY-NC 4.0. Les autres éléments (illustrations, fichiers annexes importés) sont « Tous droits réservés », sauf mention contraire.

# LEADER pour les campagnes littorales

## *Une analyse critique*

**Catherine LAIDIN** • Agrocampus Ouest, UMR6590 ESO, Rennes ;

Université de Rennes 1, UMR6051 CRAPE, IEP, Rennes ;

Université Bourgogne Franche-Comté, UMR1041 CESAER, AgroSup Dijon, INRA, Dijon

catherine.laidin@agrocampus-ouest.fr

**Marielle BERRIET-SOLLIEC** • Université Bourgogne Franche-Comté,

UMR1041 CESAER AgroSup Dijon, INRA, Dijon

berriet@dijon.inra.fr

Cet article questionne l'instrument le plus emblématique du développement rural, le programme européen LEADER, dont l'ambition était de fournir un laboratoire pour une politique européenne rurale intégrée. L'originalité du propos tient au choix des terrains étudiés, les campagnes littorales, et à la mobilisation d'une grille de lecture croisant le recours aux modèles d'action publique et une approche institutionnelle réaliste des pratiques de développement ascendant ou « par le bas ». Nos résultats montrent, malgré l'émergence de quelques projets innovants sur les territoires accompagnés par l'ingénierie territoriale et bénéficiant des processus d'apprentissage, que LEADER reste un « laboratoire » confidentiel du fait d'une relative faiblesse des financements, d'une standardisation de l'action publique locale, d'une sélection des porteurs de projets et, finalement, d'un faible renouvellement de l'action publique locale, encore très marquée par des approches sectorielles et par la multiplication d'instruments d'action publique.

**MOTS-CLÉS** : territoires littoraux, action publique locale, développement local intégré, LEADER, Europe

### **LEADER in coastal areas: a critical analysis**

*This article explores the most famous Rural Development Programme of the European Union, LEADER, the aim of which was a laboratory for an integrated, territorial rural policy. It proposes to study the place occupied by the LEADER programmes to promote local development of coastal areas. We mobilize a socio-political and realistic analysis on bottom-up development practices. Even if some interesting innovations were supported thanks to regional planning and learning process, our results highlight that LEADER still remains a confidential programme characterized by the relative weakness of LEADER fundings, the standardization of public action, the project leader selection, and finally a non-renewal of public action on coastal territories with the importance of sectoral approaches and the multiplication of policy tools. (JEL: Q18, H50, R58)*

**KEYWORDS**: coastal territories, local area-based policy, local integrated development, LEADER, Europe

**D**epuis plusieurs décennies, les espaces littoraux accueillent une population de plus en plus nombreuse et connaissent une forte densification des activités humaines (DATAR, 2003). Cette « littoralisation » génère de multiples concurrences entre usages résidentiels et activités économiques, entre activités économiques elles-mêmes (agriculture, pêche et aquaculture,

tourisme, économie résidentielle...), entre artificialisation des espaces et préservation de l'environnement, entre densification/gentrification et mixité/cohésion sociales (Euzenes et Le Foll 2004 ; Vigo, 2001). Dès lors, les risques de mono-activité économique touristique et résidentielle sont réels, accompagnés d'une spécialisation économique et sociale des zones littorales.

Dans un contexte d'eupéanisation, de décentralisation et de globalisation économique, divers instruments d'action publique ont été mis en place pour répondre à ces préoccupations et proposer des réponses adaptées à la prise en compte des spécificités territoriales. Les programmes européens (programme LEADER<sup>1</sup> ou l'axe 4 du FEP<sup>2</sup>) ou nationaux comme en France, les Pays Voynet ou les Parcs naturels régionaux, ont notamment suscité depuis une vingtaine d'années, l'émergence de « territoires de projets »<sup>3</sup> (Buller, 2000). Si certains considèrent cette évolution comme une étape importante dans le renouvellement des modalités d'action publique dans les zones rurales (Osti, 2000), d'autres mettent en avant le risque d'inégalités et de discriminations générés par ces approches territoriales (Berriet-Sollicec *et al.*, 2006 ; Berriet-Sollicec et Trouvé, 2013) ou encore l'importance persistante des cadres nationaux dans la traduction concrète de ces programmes LEADER dédiés au développement local (Chevalier et Dedeire, 2014).

---

1. LEADER : Liaison entre les actions du développement des économies rurales. Aujourd'hui, LEADER est intégré dans le deuxième pilier de la PAC et constitue l'axe 4 du FEADER.

2. FEP : Fonds européen pour la pêche, un des principaux instruments des dépenses effectuées au titre de la Politique commune de la pêche de l'Union européenne.

3. Si la notion de territoire de projet a donné lieu à de nombreux écrits, notamment par les analystes du développement rural (Pecqueur, 2000 ; Angeon et Bertrand, 2009 ; Berriet-Sollicec et Trouvé, 2013), il n'existe pas, à ce jour, de définition stabilisée dans la sphère scientifique employée par les professionnels du développement local et les collectivités territoriales. Un territoire de projet se définit comme « l'espace économique, social et physique sur lequel un projet de territoire s'élabore. Organisé, il est en capacité de contractualiser sur un projet global avec les autorités chargées de l'aménagement et du développement territorial ». Source : <http://cpl.asso.fr/page/quest-ce-quun-territoire-de-projet> (consulté le 26 juillet 2013).

Nous entendons par « développement local » un processus impulsé par les acteurs individuels et collectifs pour mobiliser et activer les ressources économiques, sociales, patrimoniales, naturelles et culturelles d'un territoire (Houée 2001 ; Pecqueur, 2000). Chevalier et Dedeire (2014) précisent qu'il s'agit d'un « processus qui permettrait de faire mûrir des priorités, de choisir des actions à partir de savoirs et de propositions de groupes de populations habitant un territoire donné ».

Notre recherche, initiée dans le cadre d'un master en sciences politiques (Laidin, 2013) et poursuivie aujourd'hui par un doctorat, s'est focalisée sur les programmes LEADER appliqués aux zones littorales. Dans cet article, nous interrogeons plus précisément la mise en œuvre de LEADER dans deux terrains bretons et les effets sur l'action publique locale.

Dans ces deux territoires, LEADER est-il un laboratoire pertinent pour impulser une politique européenne rurale intégrée, telle que souhaitée dans la déclaration de la conférence sur le développement rural organisée à Cork en 1996 (Commission européenne, 1996) et réaffirmée ensuite à Salzbourg en 2003 (Commission européenne, 2003) ?

Notre propos est structuré en quatre parties. La première présente notre démarche de recherche : cadre théorique et grille d'analyse reposant sur les principes du développement « par le bas », terrains d'enquête, démarche méthodologique comparative. Dans un deuxième temps, nous analysons les conditions de traduction du programme LEADER comme laboratoire de développement rural, avant de nuancer, dans une troisième partie, ce potentiel effet de levier par la faiblesse des financements dédiés au programme. Enfin, la quatrième partie s'interroge sur la portée effective de LEADER pour susciter un développement rural intégré dans les campagnes littorales.

## Cadre théorique et méthodologie de l'enquête

L'ambition de cette recherche est de participer au renouvellement des travaux en sciences politiques sur les programmes européens de développement rural (Smith 1995 ; Garcia et Genieys, 2012) à la lecture de la sociologie politique de l'action publique tout en contribuant à faire avancer la compréhension des mécanismes de mise en œuvre de l'intervention publique à l'échelle locale.

### 1. Une grille socio-politique analysant les pratiques de développement « par le bas »

Pour appréhender « la construction collective de l'action publique » (Commaille, 2010) sur deux territoires littoraux engagés dans le programme européen LEADER, nous avons étudié « l'Europe au quotidien » (Pasquier et Weisbein, 2009), c'est-à-dire l'action publique « par le bas » (Smith, 1995 ; Maurel, 2008). Nous avons ainsi analysé dans les espaces d'action publique et sociale, la manière dont les acteurs institutionnels et sociaux s'approprient les « instruments d'action publique » (Lascoumes et Le Galès, 2010) pour construire leur propre stratégie de développement, les mécanismes du changement et les effets sur ces territoires. Notre grille d'analyse comporte cinq dimensions adaptées de Lascoumes et Le Galès (2012), (1) les acteurs selon leurs intérêts, leurs ressources et leurs stratégies, (2) les institutions qui organisent les interactions, (3) les représentations utilisées pour donner un sens à l'action, (4) les processus de mobilisation des acteurs et enfin (5) les effets et impacts dans les campagnes littorales.

Au regard de cette grille de lecture, nous avons testé trois hypothèses :

– LEADER constitue, pour les campagnes littorales, un laboratoire du

développement local pour tester des expériences innovantes de collaboration intersectorielle encourageant la diversification des économies locales et renouveler l'action publique locale.

- LEADER participe du renouvellement de l'action publique locale des campagnes littorales en proposant des principes de mise en œuvre d'une stratégie locale de développement.
- LEADER, par la conjugaison des deux éléments précédents (encouragement au développement local et renouvellement de l'action publique locale), impulse une gouvernance territoriale favorable à une prise en compte des enjeux des campagnes littorales.

En adoptant une posture scientifique inspirée du réalisme critique qui prône des recherches en sciences sociales pragmatiques et réalistes (Lewis, 2004), nous avons confronté ces hypothèses à la réalité des faits dans deux terrains bretons.

### 2. Terrains d'enquêtes

Afin de saisir l'action publique des territoires ruraux, nous avons choisi une méthode comparative pour porter un regard décentré sur l'objet étudié et « mettre en regard explicite, dans la quête tant des ressemblances que des différences » (Vigour, 2004). La Bretagne pouvant être considérée de longue date comme un laboratoire du développement local (Houée, 2001), nous avons choisi deux territoires bretons comme premiers terrains d'investigation. Ces territoires ont été explicitement choisis pour leurs caractères contrastés du point de vue des enjeux, mais aussi des dynamiques locales de développement : l'ouest Cornouaille et le Pays de Vannes (*tableaux 1 et 2*, voir également en annexe la présentation de ces deux terrains) : l'ouest Cornouaille est engagé dans LEADER depuis les trois dernières programmations, le Pays de Vannes, lors des deux dernières (Laidin, 2013).

Tableau 1. Présentation des territoires étudiés

	Ouest Cornouaille	Pays de Vannes
Structure porteuse	Agence Ouest Cornouaille Développement (AOCD)	Pays de Vannes
Population	86 500 habitants (Source : INSEE, 1999)	136 766 habitants (territoire LEADER) 199 855 habitants (Pays de Vannes) (Source : RGP 2008, INSEE)
Superficie	664 km <sup>2</sup>	1 481 km <sup>2</sup>
Nb de communes	39 communes	58 communes éligibles
Type de territoire	4 communautés de communes et SCOT	Pays, 2 communes non éligibles à LEADER 5 intercommunalités
Engagement dans LEADER	3 programmations depuis 1997	2 programmations depuis 2001
Montant prévisionnel	FEADER : 1 387 000 €	FEADER : 1 948 094 €

Source : d'après l'Agence de développement Ouest Cornouaille (2007) et GIP Pays de Vannes (2008).

### 3. Méthodologie de l'enquête

Notre démarche a couplé analyses statistiques et entretiens d'acteurs. Ces entretiens ont tout d'abord eu un caractère exploratoire. Ils ont été menés auprès des structures porteuses du projet LEADER pour recueillir les ressources grises et accéder à une meilleure connaissance de leur territoire, de leur projet LEADER 2008-2013, de l'organisation de la structure porteuse et de ses instances dirigeantes. Nous avons également collecté les dossiers d'instruction des porteurs de projets et les rapports d'évaluations intermédiaires LEADER effectuées par chaque structure en 2011. Nous avons ainsi établi une carte des acteurs présents sur la scène d'action publique liés à l'approche territoriale LEADER (figure 1). Nous avons identifié en premier lieu les acteurs du GAL : l'équipe d'animation, appartenant à la structure de développement et les membres du comité de programmation, composé d'acteurs publics et privés du territoire. En second lieu, nous avons caractérisé les structures publiques infranationales (région, département, etc.), offrant des cofinancements aux porteurs de projets, bénéficiaires de LEADER. En troisième

lieu, notre analyse s'est plus focalisée sur l'autorité de gestion, à savoir l'État pour la programmation 2007-2013, avec le niveau régional en charge de la sélection des candidatures et le suivi de la programmation, le niveau départemental pour l'instruction des dossiers des bénéficiaires. Enfin, l'analyse ne serait pas complète sans les bénéficiaires du programme, caractérisés tant par leur nature (acteurs publics ou privés, membres du comité de programmation ou pas) que par le type de projets soutenus au regard des axes des stratégies de développement de chaque GAL.

Nous avons ainsi réalisé trois séries d'entretiens semi-directifs, la première en ouest Cornouaille (18 entretiens), la deuxième dans le Pays de Vannes (10 entretiens) et la troisième à Rennes et à Paris (5 entretiens). Ces entretiens ont été conduits en s'appuyant sur une grille d'entretien établie à partir du modèle d'analyse de l'action publique proposée par Lascoumes et Le Galès (2012). La trame de ces entretiens comporte plusieurs questionnements. Quels acteurs individuels ou collectifs participent à l'action publique du développement local des zones littorales avec quels intérêts matériels et/ou

Tableau 2. Enjeux des territoires étudiés

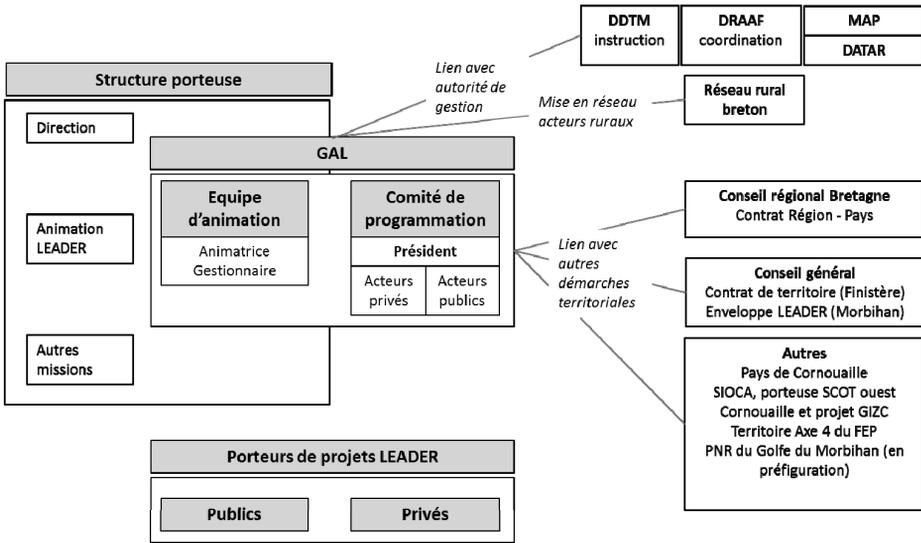
	Ouest Cornouaille	Pays de Vannes
<b>Enjeux économiques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Un territoire périphérique éloigné des grands axes de transport</li> <li>- Une économie fragile peu diversifiée dominée par le secteur tertiaire, notamment le commerce</li> <li>- Des activités primaires (agriculture et pêche) encore importantes (12 % actifs) mais fragiles (pression foncière, difficulté d'installation des jeunes...)</li> <li>- Un secteur touristique limité du fait de l'éloignement des grands centres urbains et de la forte saisonnalité de l'activité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Un développement économique inégalement réparti sur le territoire, principalement dans le secteur des services</li> <li>- Une baisse globale du chômage qui masque la précarité de certains publics, notamment des femmes et des jeunes</li> <li>- Une activité agricole fragilisée par la concurrence foncière entre les activités dans les zones périurbaines et littorales et par une forte spécialisation dans des filières longues en difficulté</li> <li>- Des services aux publics concentrés dans les pôles ruraux</li> </ul>
<b>Enjeux sociaux</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Une attractivité du territoire grâce à un cadre de vie agréable</li> <li>- Un territoire vieillissant soumis à une spécialisation sociale liée aux difficultés d'installation des ménages modestes et au départ des personnes diplômées</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Une forte croissance démographique avec une spécialisation socio-spatiale : rurbanisation de l'espace rural avec l'arrivée importante d'une population jeune, vieillissement de la population sur le littoral</li> <li>- Une forte pression foncière avec la résidentialisation des communes rurales et un difficile accès au logement pour les populations les plus fragiles</li> </ul>
<b>Enjeux environnementaux</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Un engagement dans de nombreux dispositifs de protection (Natura 2000, Grand site de France pour la Pointe du Raz, Parc marin)</li> <li>- Une grande fragilité de la frange littorale et des zones périurbaines due à l'érosion, à la qualité de l'eau</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Un engagement dans de nombreux dispositifs de gestion (Natura 2000, RAMSAR, PNR, ZNIEFF)</li> </ul>
<b>Enjeux culturels et patrimoniaux</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Un patrimoine culturel et identitaire fort</li> <li>- Un tissu associatif riche et varié</li> <li>- Un patrimoine historique important, préservé et très diversifié</li> <li>- Un patrimoine naturel de grande valeur (baie d'Audierne, Pointe du Raz, littoral d'une grande diversité)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Un patrimoine naturel exceptionnel (Golfe du Morbihan) mais soumis à de fortes pressions (sur-fréquentation, urbanisation...)</li> </ul>

Source : d'après l'Agence de développement Ouest Cornouaille 2007 et GIP Pays de Vannes 2008.

symboliques, quelles ressources, quelles stratégies ? Quelles institutions orientent les interactions ? Les institutions sont considérées ici comme des cadres de l'action, c'est-à-dire des normes, règles, routines et procédures. Quelles représentations sont mobilisées pour donner un sens

aux actions ? Quels sont les processus de mobilisation des acteurs, avec quelles dynamiques d'échanges et d'évolution dans le temps, quelles formations de coalitions, quels conflits ? Quels effets sur les organisations et les comportements des acteurs et quels impacts sur les zones littorales ?

Figure 1. Carte des acteurs présents sur la scène d'action publique liés à l'approche territoriale LEADER



Notes : GAL : Groupe d'action locale ; DDTM : Direction départementale des territoires et de la mer ; DRAAF : Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt ; MAP : ministère de l'Agriculture et de la Mer ; DATAR : Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale ; SIOCA : Syndicat intercommunal ouest Cornouaille ; GIZC : gestion intégrée des zones côtières ; FEP : Fonds européen pour la pêche ; PNR : parc naturel régional.

Source : entretiens exploratoires (2013).

## LEADER, un laboratoire du développement local pour les espaces littoraux ?

### 1. Un soutien à des expériences innovantes

L'idée testée ici est celle, couramment défendue par les analystes de LEADER, selon laquelle, LEADER propose un soutien à l'innovation, dans son acceptation large (nouveau produit, nouveau processus, nouvelle organisation, nouveau marché...) mais aussi relative au territoire (l'innovation peut être un simple transfert et une adaptation d'innovations développées ailleurs) (Doré, 2015). Le soutien apporté par le GAL concerne dès lors tant un appui au passage de l'idée au projet que la mise en réseau des acteurs pour la réalisation du projet.

Nos enquêtes dans les deux territoires identifient le rôle de levier de LEADER

pour soutenir des expériences innovantes en réponse aux enjeux du territoire identifiés lors de la définition de la stratégie de développement (tableau 2). LEADER permet ainsi à des projets « qui ne rentrent pas dans les cases [d'autres dispositifs] » (président de GAL, entretien 2013) d'être financés. La nature des projets est diverse, économique (agroalimentaire, tourisme, agriculture), sociale, environnementale ou culturelle, comme l'illustrent les exemples cités ci-après.

Pour répondre aux enjeux économiques, LEADER a soutenu des projets de mutualisation de services, de mises en réseau d'acteurs, d'accompagnement au changement en agriculture, de diversification d'activités et des projets atypiques dans des secteurs classiques. Face au risque de délocalisation des entreprises de l'agroalimentaire d'ouest Cornouaille,

du fait de leur éloignement des centrales d'achat, LEADER a, par exemple, financé une étude de faisabilité pour trouver une solution logistique de rationalisation des chargements et de regroupement des expéditions entre entreprises du territoire. Cette étude a donné lieu, par la suite, à la création du GIE *Chargeurs de Bretagne*, qui en 2013 compte 10 entreprises industrielles mutualisant leur transport. En Pays de Vannes, pour diversifier l'économie rurale, LEADER a soutenu des projets ciblant une clientèle différente de celle du tourisme classique du littoral. Citons la mise en place de circuits touristiques dans l'arrière-pays, comme dans la Communauté de communes d'Arc sud Bretagne, ou le soutien à une épicerie locale ambulante, tirée par un cheval, nouvelle attraction dans les villages d'arrière-pays.

LEADER a encouragé de nouvelles expérimentations dans le domaine agricole pour mettre en place des circuits courts pour la restauration collective du territoire. Un président de GAL témoigne :

*« On présentait les difficultés agroalimentaires, et on trouvait qu'il était judicieux de réorienter et d'offrir d'autres solutions à l'agriculture, complémentaire de l'agriculture industrielle. [...] Ce qu'on a réussi à faire, c'est de mettre l'ensemble des acteurs autour de cette dynamique-là, et de mettre en place une dynamique de réflexion. On n'est pas passé suffisamment à l'action mais d'autres interlocuteurs ont pu financer dans le cas des aides LEADER. Il y a quand même eu des choses qui ont été mises en œuvre. La réflexion LEADER a aidé à la mise en œuvre de ces choses-là. »* (Entretien 2013).

Par ailleurs, pour répondre à la forte croissance démographique sur le territoire, la stratégie du Pays de Vannes apparaît fortement engagée autour des enjeux sociaux du territoire : mise en place des services

enfance/jeunesse adaptés aux besoins des parents (horaires atypiques, travail le week-end) pour faciliter l'articulation des temps sociaux professionnels et privés, transport à la demande et garage solidaire pour accroître les mobilités des personnes, création d'un pôle de l'économie sociale et solidaire pour accompagner la mise en réseau des acteurs de l'économie sociale et solidaire (associations, coopératives ou mutuelles du Pays). En ouest Cornouaille, LEADER a soutenu différents projets d'alimentation solidaire, de jardins partagés ou de mise en place d'une « ressource ».

Concernant la prise en charge des enjeux environnementaux très importants sur ces zones littorales, LEADER a soutenu des projets de découverte du patrimoine naturel auprès du public, comme dans la réserve naturelle du Cap Sizun ou le bois de Saint-Ronan dans le GAL ouest Cornouaille ou la création de sentiers de randonnées sur les balcons du Golfe du Morbihan dans le GAL Pays de Vannes.

Les enjeux culturels et patrimoniaux sont pris en charge de manière très importante en ouest Cornouaille et concernent le soutien à des projets très divers pour valoriser le patrimoine culturel, mutualiser et coordonner les actions culturelles du territoire.

D'une manière générale, les projets soutenus concernent très souvent des démarches multi-partenariales, mais ils conservent le plus souvent une entrée sectorielle. Si les innovations soutenues par chaque GAL résonnent souvent avec les « bonnes pratiques » repérées par les réseaux ruraux européens et nationaux, elles s'inscrivent aussi dans les innovations territoriales soulignées par Torre (2015) pour rendre compte « des changements sociaux et institutionnels à l'œuvre dans les territoires » basés sur « l'inventivité des populations locales » et la « vitalité des territoires ».

## 2. De l'ingénierie territoriale pour accompagner l'émergence de projets

L'ingénierie territoriale s'est déployée depuis une vingtaine d'années pour accompagner les territoires de projet (Janin *et al.*, 2012 ; Lapostolle, 2012, 2013 ; Trognon, 2012), notamment sous l'impulsion du programme LEADER. Elle prend la forme d'une assistance technique, fournie par deux personnes, l'une en charge de l'animation du programme, l'autre de sa gestion. Sur les deux territoires étudiés, les animatrices pilotent la construction de la candidature LEADER, mettent en œuvre la stratégie, suscitent l'émergence de projets ou de partenariats, et accompagnent les porteurs de projets potentiels au dépôt de leur projet. Elles mobilisent diverses compétences liées à la conduite de diagnostics mixant élus, socioprofessionnels, techniciens et habitants du territoire, à l'ingénierie de projets, à l'animation, à la construction de partenariats, à la mise en place de communication interne et externe au projet, et à l'évaluation du projet. Elles jouent un rôle important pour répondre à la procédure imposée par l'Union européenne ou l'autorité de gestion en France, et pour articuler « le projet de territoire » au cadre imposé.

Ces animatrices sont en interaction permanente avec d'autres acteurs individuels et collectifs pour construire et piloter LEADER, accompagner les porteurs de projets et négocier des soutiens financiers et politiques. Elles peuvent être associées aux « acteurs intermédiaires » définis par Nay et Smith (2003) pour leur capacité à agir dans différentes arènes de l'action publique, leur position de médiation et de construction de partenariat entre les acteurs des territoires. Elles participent ainsi à l'émergence des projets, à leur accompagnement lors de leur construction et leur recherche de financements, comme le reconnaissent certains partenaires locaux :

« Ce territoire a une identité très forte pour monter les projets. Ils ont une capacité de faire émerger les projets [...]. Pour accompagner les porteurs de projets, ils sont bons. » (Conseiller régional, entretien 2013).

Sans cette médiation, différents projets, et plus particulièrement ceux impliquant une diversité d'acteurs comme la mutualisation de services ou la mise en place d'une filière de proximité, n'auraient pas vu le jour, comme nous le fait observer le président du GAL Pays de Vannes.

« LEADER a permis de progresser dans la coordination des acteurs, permettant de rapprocher les acteurs comme le groupement d'agriculture biologique et la chambre d'agriculture, et ce qui n'est pas une mince affaire quand on connaît l'histoire. » (Entretien 2013).

LEADER permet aux territoires engagés de bénéficier d'une forte ingénierie territoriale nécessaire à l'incubation et l'accompagnement des projets, même si elle évolue dans les cadres contraints imposés par le programme LEADER ou les politiques locales. Cependant, cette compétence en ingénierie reste fragile car elle repose sur des actrices intermédiaires, dont les postes sont peu pérennes et peuvent disparaître entre deux programmations.

Par ailleurs, le travail en réseau entre GAL, promu par LEADER et véritable ressource pour les animateurs, souvent isolés dans leurs problématiques quotidiennes, contribue à la diffusion de l'« esprit LEADER » sur l'ensemble des GAL. Mais il crée aussi un « isomorphisme mimétique » (Lapostolle, 2013), avec pour conséquence une homogénéisation des stratégies, des directions prises et des fonctionnements mis en œuvre. Finalement, il devient aussi un frein aux innovations.

### 3. Un renouvellement de l'action publique locale lié aux effets d'apprentissage

Résultat observé déjà dans les travaux de Rey-Valette et Mathé (2012), l'ingénierie territoriale encourage un apprentissage collectif, construit sur des collaborations et des adhésions autour de projets locaux. Elle développe une connaissance collective entre professionnels du territoire mais aussi des élus, comme en témoigne celui-ci :

*« J'avoue qu'au début, c'est difficile de maîtriser l'ensemble des projets, LEADER, FEP, PAC... Cela n'est plus de la politique, il faut y comprendre quelque chose. »* (Conseiller régional, entretien 2013).

Dans ces deux territoires, l'apprentissage offert par LEADER aux acteurs locaux et aux structures porteuses du programme leur permet ensuite de répondre aux différents instruments d'action publique à leur disposition et de démultiplier ainsi leurs interventions pour mettre en œuvre la stratégie de développement choisie.

Ainsi, fort de son expérience sur le programme LEADER II, l'AOCD a impulsé l'élaboration d'un Schéma de cohérence territoriale (SCOT), puis la réponse aux appels à projets liés à la gestion intégrée des zones côtières et au développement touristique. LEADER a ainsi constitué « un apprentissage d'un cadre commun d'action » mobilisé lors des appels à projets LEADER mais aussi des autres approches territoriales (Pôles d'excellence rurale, Gestion intégrée des zones côtières). Selon un conseiller régional :

*« L'AOCD a été en avance sur l'histoire. Ils ont été précurseurs pour faire fi de leurs divergences politiques. Cela est le fruit de rencontres de personnes, dont [nom de l'élu local multipositionné]. Humainement leur expérience a bien marché. Ils ont une véritable compétence dans le domaine touristique. [...] En ouest Cornouaille, on voit que les personnes ont l'habitude*

*de travailler ensemble, agriculteurs, non-agriculteurs... Les réunions se passent dans un climat aisé. On voit bien que certains territoires sont beaucoup plus ingénieux que d'autres. »* (Entretien 2013).

LEADER a ainsi participé à la mise en place d'un territoire d'action publique ouest Cornouaille, avec un projet de territoire et des projets déployés, alors qu'il n'était au départ qu'un territoire d'élection de l'élu local multi-positionné.

La forme première de l'ouest Cornouaille, comme Pays touristique, a fortement influencé la stratégie de développement du territoire, du fait des apprentissages des acteurs locaux mais aussi des réseaux constitués depuis longtemps, des reconnaissances établies autour des thématiques centrales de l'agence de développement, tourisme, culture, environnement. À l'inverse, le Pays de Vannes, créé pour porter les contrats de pays, puis porteur de deux candidatures LEADER a eu du mal à se faire reconnaître par les autres acteurs du territoire. Il doit faire sa place parmi les différentes structures du territoire (intercommunalités, syndicat porteur du projet de parc naturel régional du Golfe du Morbihan). Il est vécu par certaines institutions du territoire comme « une coquille administrative pour recevoir des financements mais pas comme un territoire de projets » (entretiens élus et administratifs du territoire, 2013). Notons par ailleurs que le Pays de Vannes connaît les mêmes vicissitudes que de nombreux pays où leur existence est régulièrement interrogée tant du point de vue local (entretiens administratifs du territoire, 2013) que national (Quentin et Urvoas 2008 ; Balladur 2009).

Les effets d'apprentissage ont eu une incidence sur la définition des stratégies de développement successives, suscitant une « dépendance au sentier » (Pierson, 1994) entre chaque candidature. En effet, à la suite d'un programme LEADER + ciblant

les publics femmes et jeunes du territoire, le Pays de Vannes a appuyé sa stratégie sur le triptyque un territoire, des activités et des habitants, qui concourt à la prise en considération des sphères publiques et privées du territoire. Les projets aujourd'hui soutenus participent à la prise en compte des différents temps sociaux. Par ce biais, LEADER encourage l'implication de nouveaux partenaires dans le champ du développement local, notamment ceux de l'action sociale et de l'enfance.

En première analyse, et au regard des projets et des partenariats mis en place induits par l'apprentissage et l'ingénierie territoriale, si LEADER peut apparaître comme un levier du développement local des zones littorales, d'autres analyses complémentaires invitent à nuancer ces premiers résultats.

## LEADER Un « récit » ?

En 1988, la réforme des fonds structurels conduit à l'élaboration d'une nouvelle grammaire du développement régional (Muller et Rouault, 1997) pour venir en appui aux politiques nationales et soutenir des programmes expérimentaux limités. Dans le contexte de la communication sur « L'avenir du monde rural » (Commission européenne, 1988), s'élaborent des expérimentations pour le monde rural à travers le programme LEADER, le laboratoire de l'innovation pour les territoires ruraux. Si le « récit » (Radaelli, 2010a) autour de LEADER est souvent laudatif (Osti, 2000), ne voile-t-il pas le faible impact de ce programme en termes de montants financiers mais aussi en termes d'innovation et de soutien effectif aux projets locaux ?

### 1. De faibles financements pour les approches territoriales

Si les approches territoriales participent du renouvellement de l'action publique locale (Berriet-Sollicec, 1999), de manière

générale et quelles qu'elles soient, les démarches et dispositifs analysés au regard des financements qui leur sont effectivement dédiés correspondent néanmoins à de faibles montants financiers. La Bretagne reçoit plus de 600 millions d'euros pour la programmation 2007-2013 via les fonds européens (hors crédits de la Politique agricole dédiés aux marchés (1<sup>er</sup> pilier), programmes INTERREG<sup>4</sup>, appels à projets gérés depuis l'Union européenne<sup>5</sup>...). Le FEADER ne représente que 20 % de ces fonds européens et LEADER 4 % (figure 2). LEADER apparaît emblématique de cette faiblesse des financements au regard de l'ambition des objectifs visés (Dargan et Shucksmith 2008), comme en témoigne la figure suivante.

Finalement, LEADER est un projet de développement rural qui implique une forte mobilisation des acteurs du territoire, pour des enjeux financiers finalement peu importants.

*« LEADER représente des sommes malgré tout dérisoires, dérisoires. Nous, on se baisse pour ramasser la pièce que [d'autres] n'auraient pas regardée. »* (Président de GAL, entretien 2013).

Les innovations soutenues par LEADER et évoquées dans la partie précédente sont en fait marginales au regard des autres instruments d'action publique.

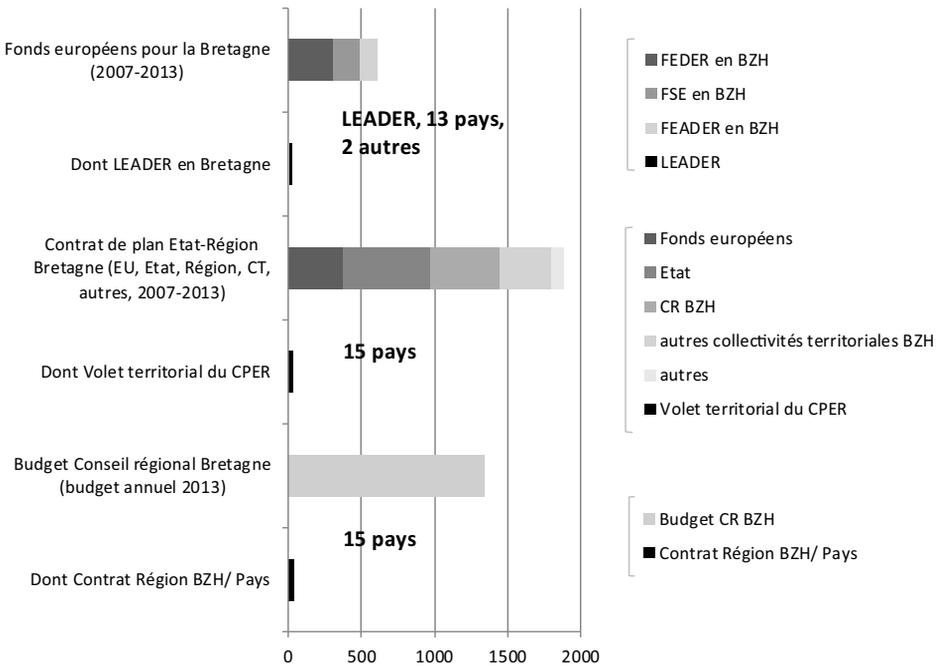
### 2. Une standardisation de l'action publique

Depuis la dernière programmation, les soutiens financiers européens de LEADER

4. Les programmes INTERREG mobilisent des fonds FEDER pour des projets de coopération territoriale. Selon les programmes IV a, b ou c, une partie ou l'ensemble de la Bretagne sont concernés. La sélection est faite sur respect des critères de sélection des territoires, mais aussi sur la qualité de la candidature.

5. Notamment les programmes de l'agence Europe-Éducation-Formation-France : Erasmus, Leonardo da Vinci, Comenius...

Figure 2. Importance des approches territoriales dans différentes politiques



Note : montants en millions d'euros.

Source : d'après budgets Conseil régional 2013, Contrat de plan État/région 2007-2013, fonds européens en région Bretagne.

sont uniquement orientés vers des projets cofinancés par d'autres partenaires publics. D'un côté, cela permet d'associer d'autres échelons publics aux projets soutenus selon les principes et cadres d'action de LEADER. De l'autre, cela impose un déploiement de LEADER en adéquation avec les politiques locales, car seuls les projets cofinancés par une politique publique dite « nationale » pourront être retenus. D'après un président de GAL :

« Il ne s'agit pas d'ouvrir grand les vannes. Mais là on se fait opposer par exemple le fait, eh bien non, ce n'est pas inscrit ici, ce n'est pas inscrit là, donc on ne peut pas y aller. » (Entretien 2013).

La difficulté de trouver un cofinancement est atténuée grâce à l'« européanisation » (Radaelli, 2010b) de l'action

publique, les politiques publiques du local à l'Europe s'harmonisant, se standardisant et mobilisant les mêmes outils. Finalement, LEADER sélectionne les mêmes projets que les collectivités territoriales : la mise en place de circuits éco-touristiques ou de circuits courts alimentaires, etc. LEADER vient ainsi en complément des politiques publiques locales, sans modifier les règles du jeu de l'action publique locale. Il devient le plus petit dénominateur commun entre les politiques locales et le cadre européen proposé. La prise en charge des problèmes publics voit les mêmes recettes s'appliquer quel que soit le territoire. Finalement, le principe d'innovation mis en exergue précédemment est ainsi mis à mal, les quelques expériences résolument innovantes pouvant apparaître comme de simples alibis.

### 3. Une forte sélection des porteurs de projets

LEADER a pour vocation de soutenir les projets des acteurs publics et privés du territoire en tentant de recréer une dynamique renouvelée de l'action publique partenariale (Buller, 2000). Mais l'accès au programme est inégal selon le type de porteurs de projets, comme en témoignent les *tableaux 3 et 4*.

Alors que les enveloppes FEADER des deux GAL étaient dans une fourchette similaire, les investissements effectués sur les territoires au moment de l'enquête sont 3,5 fois supérieurs dans le GAL Pays de Vannes par rapport à celui de l'ouest Cornouaille. L'analyse des cofinancements, d'origine différente selon chaque GAL, nous fournit quelques explications. Dans le cas du GAL Pays de Vannes, le territoire LEADER correspond à une échelle d'intervention déjà définie par les collectivités territoriales dans leurs programmes respectifs de soutien au développement rural. Ainsi, le GAL du Pays de Vannes a bénéficié de l'enveloppe versée par la Région Bretagne dans le cadre de sa politique de soutien aux pays et du soutien financier que le Conseil général du Morbihan propose à tous les GAL du département de 2009 à 2012. À l'inverse, dans le cas du GAL ouest Cornouaille, le territoire de LEADER ne correspond pas à l'échelle d'intervention des collectivités territoriales départementale et régionale : il ne s'agit pas d'un pays et il n'existe pas de soutien spécifique aux GAL par le Département du Finistère. Les porteurs de projets mobilisent donc pour une part importante les ressources locales, fiscalité locale, cotisation des membres publics. Dans les deux GAL, LEADER finance en premier lieu des projets d'acteurs publics<sup>6</sup>,

mais l'envergure des projets est plus importante dans le Pays de Vannes. La question reste posée de savoir si LEADER donne l'opportunité de développer de nouveaux projets ou si l'effet d'aubaine prime avec le financement de projets déjà prévus. Sans pouvoir répondre précisément, nos enquêtes montrent néanmoins que LEADER renforce les pouvoirs locaux, avec l'appui éventuel des niveaux départementaux et régionaux, et permet parfois de créer, pour les porteurs de projets les plus modestes, les conditions favorables pour concrétiser certains projets qui n'auraient pas vu le jour sans appui européen (cas de la valorisation du patrimoine naturel du Cap Sizun, par exemple).

Les porteurs de projets privés sont peu nombreux, essentiellement associatifs. Pour bénéficier de LEADER, ils ont besoin d'un soutien de la part d'un cofinancier public, LEADER n'intervenant pas en contrepartie de fonds privés. Beaucoup entretiennent des liens privilégiés avec les institutions locales car elles exercent une activité qui pourrait être considérée comme service public (activités culturelles, services à l'enfance et à la jeunesse, éducation musicale, entretien du patrimoine...). Leur insertion dans le système politique local est donc un élément clé du soutien possible. Par ailleurs, la lourdeur des dossiers et leur complexité découragent de nombreux candidats, induisant une sélection parmi les porteurs de projets. Seuls ceux dotés de compétences en ingénierie, et donc de la « grammaire » LEADER (Muller et Rouault, 1997), des ressources de trésorerie suffisantes pour avancer les dépenses et de soutien d'une structure publique peuvent prétendre au financement LEADER. La sélection LEADER s'effectue donc très peu au bénéfice des porteurs de projets privés de petites tailles économiques. D'après un président de GAL :

*« Le problème, c'est ces 45 % d'engagement de fonds publics dans les projets.*

6. En comptabilisant le GAL ouest Cornouaille comme un acteur public car, bien qu'ayant un statut associatif, l'agence de développement a été créée par les intercommunalités du territoire.

Tableau 3. Projets programmés GAL ouest Cornouaille - LEADER à la date du 13 mars 2013

	Nb	Montant total	Moyenne / projet	Répartition prévisionnelle des sources de financements					Recettes		
				FEADER	État	Conseil régional	Conseil général	Financements locaux			
Public	Communes	7	254 867	36 410	95 624	20 000	9 631	53 357	56 359	19 896	
	Intercommunalités	Communautés de communes	10	300 991	30 099	138 042	0	34 100	53 357	103 839	0
		Syndicats publics	4	142 016	35 504	50 355	10 632	34 688	25 010	33 051	0
	EPIC	1	13 743	13 743	7 560	0	0	13 291	6 183	0	
	Organisme consulaire	1	23 921	23 921	13 156	0	0	0	10 765	0	
	<b>Sous-total porteurs de projets publics</b>	<b>23</b>	<b>735 538</b>	<b>31 980</b>	<b>304 737</b>	<b>30 632</b>	<b>78 419</b>	<b>91 658</b>	<b>210 197</b>	<b>19 896</b>	
Privé	AOCD Porteur de projet*	10	369 113	36 911	188 898	0	13 630	93 139	73 446	0	
	Entreprises	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Associations	17	455 038	26 767	163 628	0	76 706	22 685	54 308	137 711	
	<b>Sous-total porteurs de projets privés</b>	<b>27</b>	<b>824 151</b>	<b>30 669</b>	<b>352 526</b>	<b>0</b>	<b>90 336</b>	<b>115 824</b>	<b>127 754</b>	<b>137 711</b>	
	<b>Sous-total porteurs de projets</b>	<b>50</b>	<b>1 559 689</b>	<b>31 830</b>	<b>657 263</b>	<b>30 632</b>	<b>103 966</b>	<b>207 482</b>	<b>337 951</b>	<b>0</b>	
	Assistance technique	5	492 300	98 460	267 915	0	50 000	12 250	162 135	0	
	<b>TOTAL</b>	<b>55</b>	<b>2 051 989</b>	<b>37 309</b>	<b>925 178</b>	<b>30 632</b>	<b>218 755</b>	<b>219 732</b>	<b>500 086</b>	<b>157 067</b>	

Note : L'AOCD au statut associatif a été incluse dans les porteurs de projets privés, mais l'agence de développement dépend des 4 communautés de communes du territoire qui l'ont créée ; Montant en euros ; Nb : nombre de dossiers-projets ; Les financements locaux sont les financements des communes ou intercommunalités et l'autofinancement public.

Source : Laidin (2013).

Tableau 4. Projets programmés GAL Pays de Vannes - LEADER à la date du 19 mars 2013

	Nb	Montant total	Moyenne/ projet	Répartition prévisionnelle des sources de financements						Recettes
				FEADER	État	CAF	Conseil régional	Conseil général	Financements locaux	
Communes	14	3 302 274	235 877	431 890	40 406	0	40 000	231 717	2 576 261	0
Intercommunalités	Communautés de communes	886 006	43 632	338 883	2 700	24 254	21 093	34 422	458 654	6 000
	Syndicats publics	236 184	47 237	94 582	0	0	20 381	39 631	81 590	0
GIP Pays de Vannes PP	3	202 000	67 333	85 600	0	0	60 000	20 000	36 400	0
Organisme consulaire	1	41 664	41 664	22 915	0	0	0	4 784	13 965	0
<b>Sous-total porteurs de projets publics</b>	<b>42</b>	<b>4 668 128</b>	<b>111 146</b>	<b>973 870</b>	<b>43 106</b>	<b>24 254</b>	<b>141 474</b>	<b>312 554</b>	<b>3 166 870</b>	<b>6 000</b>
Agriculteurs	9	615 667	68 407	46 879	0	0	145 200	20 000	219 787	18 840
Autres entreprises privées	3	219 378	89 189	43 856	22 183	17 838	25 174	37 351	439 088	84 526
Associations	22	810 007	36 819	330 484	40 507	0	28 200	16 946	52 532	55 661
<b>Sous-total porteurs de projets privés</b>	<b>34</b>	<b>1 645 052</b>	<b>48 384</b>	<b>421 219</b>	<b>62 690</b>	<b>17 838</b>	<b>198 574</b>	<b>74 297</b>	<b>711 407</b>	<b>159 027</b>
<b>Sous-total porteurs de projets</b>	<b>76</b>	<b>6 313 180</b>	<b>83 068</b>	<b>1 395 089</b>	<b>105 796</b>	<b>42 092</b>	<b>340 048</b>	<b>386 851</b>	<b>3 878 277</b>	<b>165 027</b>
Assistance technique	7	569 748	95 771	313 362	0	0	0	64 514	191 873	0
<b>TOTAL</b>	<b>83</b>	<b>6 882 928</b>	<b>86 200</b>	<b>1 708 451</b>	<b>105 796</b>	<b>42 092</b>	<b>340 048</b>	<b>451 365</b>	<b>4 070 150</b>	<b>165 027</b>

Note : Montant en euros ; Nb : nombre de dossiers-projets ; Les financements locaux sont les financements des communes ou intercommunalités et l'autofinancement public.

Source : Laidin (2013).

*C'est un vrai frein aux acteurs, autres que publics. C'est-à-dire que pour exister dans LEADER, [...] il faut trouver ses 45 % de financements publics. Ce qui fait que cela restreint. Il faut exister dans le système public. [...] Cela veut dire que si vous êtes un acteur associatif, et que vous n'avez pas l'aval des politiques locaux, ou que vous n'avez pas les financements locaux, cela veut dire que vous n'avez aucune chance. [...].* » (Entretien 2013).

Finalement, cette sélectivité des porteurs de projets, principalement publics et parfois privés sous réserve de soutien public, relativise le principe énoncé de l'Union européenne relatif au partenariat public-privé. En ce sens, ce résultat vient conforter l'analyse critique des politiques de projet menées antérieurement (Berriet-Solliec et Trouvé, 2013).

## Une faible lisibilité de LEADER au sein de l'action publique locale

### 1. Un recul de l'approche intégrée au profit des approches sectorielles

Depuis 2007 et l'insertion de LEADER dans la Politique agricole commune, LEADER est entravé par le cadre du FEADER et soumis à un référentiel d'action publique très agro-centré (Berriet-Solliec *et al.*, 2009). Si les deux GAL, engagés dans les programmations précédentes LEADER, ont défini une stratégie fidèle à « l'esprit LEADER », ils ont ensuite dû la décliner dans « les cases du FEADER » lors du conventionnement. (animatrice GAL, entretien 2013).

Par ailleurs, lors de la programmation 2007-2013, était créé un axe 4 du Fonds européen de la pêche (FEP), sur le modèle de LEADER mais dédié aux territoires côtiers. Nos deux zones d'étude pouvaient candidater à l'axe 4 du FEP mais seul le Pays de Cornouaille s'y est engagé. Le groupe d'action locale pêche Cornouaille

doit dès lors respecter le cadre contraint du FEP. La stratégie se déploie avec une vision sectorielle, où le territoire est abordé comme élément de la filière des produits de la mer, mobilisant ainsi un référentiel d'action publique centrée pêche.

*« Là on est vraiment filière. C'est un outil pour la pêche. On est dans la politique pour la pêche. C'est vraiment filière, mais réfléchi à une échelle territoriale. C'est même dans les termes de l'axe 4, [...] puisque la moitié des membres doivent être issus de la filière professionnelle de la mer. »* (Animatrice axe 4 du FEP, Cornouaille).

Ainsi, si l'existence conjointe de ces deux programmes LEADER et axe 4 du FEP pouvaient faire penser à une impulsion pour développer des approches territoriales dans les campagnes littorales, dans la pratique, les deux programmes sont conduits en parallèle, avec un fort recul des approches intégrées au profit des approches sectorielles, comme cela a déjà été observé dans d'autres territoires (Doré, 2015). Paradoxalement, le GAL ouest Cornouaille doté d'un grand linéaire littoral a dû abandonner ses stratégies précédentes LEADER II et LEADER+<sup>7</sup>, appuyées sur un projet de territoire entre terre et mer. Avec LEADER au sein du FEADER, le GAL a dû resserrer sa stratégie autour des acteurs et des activités « terrestres », tandis que l'association PESCA portait une stratégie Axe 4 du FEP. Cette structuration a conduit à une juxtaposition de deux projets de territoire, avec chacun sa logique. De son côté, le Pays de Vannes n'a pas proposé de candidature à l'appel à projets du FEP, se condamnant ainsi à tourner le dos à la mer et à se consacrer aux projets uniquement ruraux.

7. La candidature LEADER comportait un axe dédié à la promotion des activités liées aux ressources du littoral.

## 2. LEADER un instrument pour les pauvres ?

Notre collecte de données témoigne certes d'une forte mobilisation des acteurs des deux GAL pour la construction de la stratégie (nombreuses réunions) et pour son déploiement (commissions, comités techniques, comités de programmation), en faveur d'un projet de développement rural. Mais que représente LEADER pour ces territoires ? Dans la mesure où chaque GAL associe les intercommunalités du territoire, nous avons confronté les montants FEADER attribués pour le programme LEADER avec les ressources des intercommunalités de chaque territoire (tableau 5).

Les ressources des intercommunalités (ici les produits de fonctionnement, composés des impôts locaux, taxes et dotations de l'État) sont bien plus élevées que les montants attribués pour déployer les approches territoriales européennes liées au développement rural ou des zones côtières. Par ailleurs, sans augmenter les taux de prélèvements, certaines intercommunalités voient leurs ressources augmenter de manière mécanique, grâce à l'arrivée

importante de nouvelles populations sur leur territoire (élu, entretien 2013).

Finalement, au regard des montants financiers en jeu et des ressources des intercommunalités des territoires étudiés, LEADER est un programme assez anecdotique de l'Europe, mais aussi de l'action publique locale (moins de 1 % du total des ressources intercommunales). Cependant, LEADER n'a pas la même importance pour nos deux territoires d'étude. Malgré la faiblesse des montants en jeu, il peut néanmoins représenter un indispensable complément financier pour certains projets locaux dans les territoires les plus défavorisés. Ainsi, en ouest Cornouaille, LEADER reçoit plus de projets depuis l'intercommunalité la plus pauvre du territoire (le Cap Sizun), alors que moins de projets émergent sur le territoire intercommunal le plus riche (Le Pays Bigouden Sud). À ce titre, LEADER constitue un « coup de pouce » indispensable pour la mise en œuvre de projets dans les territoires socio-économiquement fragiles. Un même constat peut être fait sur le GAL du Pays de Vannes.

Tableau 5. Comparaison des ressources des intercommunalités et des financements européens territorialisés dans les GAL ouest Cornouaille et Pays de Vannes de 2009 à 2014

	Produits de fonctionnement des intercommunalités		LEADER	Axe 4 FEP
	Montant cumulé de 2009 à 2014	Variation en valeur absolue entre 2009 et 2014	Montant GAL de 2009-2014	Montant GAL Pêche (Cornouaille) de 2011 à 2014
GAL ouest Cornouaille	Ensemble des 4 intercommunalités : 231,2 millions €	10,8 millions € soit +33 % entre 2009 et 2014	1,4 million € FEADER Soit 0,6 % des produits intercommunaux	0,5 million € FEP 0,25 million € État
GAL Pays de Vannes	Ensemble des 6 puis 5 intercommunalités* : 509,4 millions €	30,4 millions € soit +45 % entre 2009 et 2014	2 millions € FEADER Soit 0,4 % des produits intercommunaux	/

Note : \* Les communautés de communes de la Roche Bernard et de Muzillac ont fusionné au 1<sup>er</sup> janvier 2011.

Source : DGCL, 2015 et candidatures LEADER et axe 4 du FEP.

### 3. Une ambition qui a du mal à se traduire en actes

Finally, dans les campagnes littorales, les cadres institutionnels prolifèrent. Chaque autorité publique souhaite en effet organiser ses relations avec l'échelon local selon des modalités distinctes : l'Europe et ses différentes approches territoriales, l'État et le volet territorial des contrats de projet État région, la Région et ses contrats de Région-pays, les départements et ses contrats de territoire. Par ailleurs, face aux multiples enjeux que connaissent les territoires littoraux, de nombreux instruments d'action publique sont adoptés pour apporter des réponses spécifiques. Ainsi, des outils de planification sont rapidement imposés pour trouver des réponses à la forte pression foncière et à l'organisation des activités (schémas de cohérence territoriale, schéma de mise en valeur de la mer du golfe du Morbihan). Les enjeux environnementaux forts ont induit une importante prise en charge *via* la loi Littoral de 1986 et les dispositifs Natura 2000, Ramsar, Grand site de France... Le nombre et la diversité des instruments d'action publique, leur caractère opposable et réglementaire pour certains, les ressources disponibles pour d'autres, sont autant de vagues successives qui contribuent à « diluer » le programme LEADER sur la scène de l'action publique locale. Chacun génère des procédures et impose aux acteurs des adaptations constantes et des apprentissages sans cesse renouvelés. La gouvernance territoriale qu'aurait pu impulser le programme LEADER « se réduit à bien des égards à une gestion territoriale » (Arnaud et Simoulin, 2011), du fait du caractère extrêmement technique des cadres et instruments, d'une volonté générale de dépolitisation et d'une faible importance du programme. Des sous-systèmes politiques et sociaux, aux dépendances nombreuses, cohabitent et témoignent de la multiplication des acteurs-et des intérêts organisés

sur la scène publique. Cette interpénétration se met en place avec une hiérarchie entre les différents niveaux de gouvernements, autour d'un espace régional privilégié, lieu de convergence des politiques européennes, nationales ou infranationales. Le « pouvoir régional » (Pasquier, 2012) se partage entre l'État qui gouverne à distance et la Région qui pilote.

Ainsi, être acteur ou actrice au sein de l'action publique nécessite en plus d'une maîtrise des procédures administratives et juridiques, un accès aux finances publiques et une insertion dans les réseaux sociaux de l'action publique, tant de la part des administratifs que des élus. Il en résulte une sélection des acteurs, des groupes sociaux et des institutions. L'appel à la participation citoyenne au processus de décision politique est devenu un lieu commun, mais a du mal à se concrétiser face à la sélection des intervenant.es au sein de l'action publique et à la professionnalisation des élu.es. (Maurel, 2008).

\*

\* \*

Si LEADER suscite des innovations notables sur les territoires, la faiblesse des crédits qui lui sont dédiés, sa lourdeur de déploiement et la standardisation de l'action publique limitent sa portée. En effet, sur nos deux terrains d'étude, bien que les efforts de l'ingénierie territoriale et de quelques élus soient reconnus, les effets restent minimes. LEADER demeure un programme de développement local marginal au sein de l'action publique locale dans les campagnes littorales : dans ces territoires, les arènes publiques se préoccupent davantage de l'économie résidentielle et touristique, ou encore des questions foncières et d'urbanisme. Ainsi, dans les faits, LEADER ne parvient pas à susciter une gouvernance territoriale dans ces campagnes pour appréhender les problèmes auxquels elles se trouvent confrontées. Ce constat est certes en demi-teinte et

mérite d'être nuancé quelque peu : malgré ce manque de lisibilité, le programme a en effet joué un rôle institutionnel non négligeable dans les deux territoires étudiés en contribuant à la construction opérationnelle de deux territoires de projets, l'un, initialement un territoire d'élu dans le cas de l'ouest Cornouaille, l'autre un territoire de programmation pour les financements dans le Pays de Vannes.

Vingt ans après la naissance de LEADER comme « laboratoire de développement rural », le bilan reste donc très mitigé : malgré un engouement européen pour cet instrument, LEADER ne réussit pas à renouveler, de façon notable et significative l'action publique locale en faveur d'une politique rurale intégrée. C'est en ce sens, et en empruntant au vocable du rugby, que nous concluons, au vu de nos analyses de terrain et du suivi de l'évolution de LEADER durant ces vingt ans d'existence, qu'après avoir suscité beaucoup d'espoirs pour les acteurs du développement local, « LEADER ne transforme pas totalement l'essai ». Dès lors, le développement local, né dans des territoires de déprise où les habitants se sont pris en charge pour orienter leur destin et pouvoir se maintenir dans leurs propres « pays », peut-il être un

moteur effectif de l'action publique pour « des territoires qui gagnent » (Benko et Lipietz, 1992) ? Jusqu'aujourd'hui, les territoires littoraux restent préservés, voire privilégiés au regard de nombreux autres territoires. Les enjeux auxquels ils se voient confrontés ne sont donc pas toujours considérés comme des problèmes publics, qu'il convient de prendre en charge. Les « récits » de changement trouvent peu de traduction au sein de l'action publique. Le motif de développement local n'offre pas de réponse à des problèmes non posés. Le « développement local mené par les acteurs locaux », nouvel acronyme de la programmation 2014-2020 dans un cadre de politique européenne, est-il en soi une contradiction ? La transposition du développement local au sein d'un instrument d'action publique n'en restreint-elle pas profondément sa vocation initiale ? Dans quelle mesure les territoires littoraux souhaitent-ils s'engager dans un processus qui bousculerait le système politique actuel ? Le développement local comme réappropriation démocratique et refondation sociale était-il fongible dans LEADER et l'action publique locale, très fortement contrôlée par les gouvernements et leurs alliances ? ■

---

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Angeon V., Bertrand N. (2009). Les dispositifs français de développement rural : quelles proximités mobilisées ? *Géographie, économie, société*, vol. 11, n° 2, pp. 93-114.
- Arnaud A.-J., Simoulin V. (2011). Gouvernance territoriale. In R. Pasquier (dir.), *Dictionnaire des Politiques Territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 265-270.
- Association Ouest Cornouaille Promotion (2008). *Dossier de candidature Ouest Cornouaille : favoriser les dynamiques d'un territoire rural et littoral en valorisant durablement les ressources locales*. Document de travail, Pont l'Abbé, AOCP.
- Balladur E. (2009). *Rapport « il est temps de décider »*. Paris, JORF.
- Benko G., Lipietz A. (1992). *Les régions qui gagnent / districts et réseaux, les nouveaux paradigmes de la géographie économique*. Paris, Presses universitaires de France.
- Berriet-Sollicec M. (1999). *Les interventions décentralisées en agriculture. Essai sur la composante territoriale de la politique agricole*. Paris, L'Harmattan.

- Berriet-Solliec M., Delorme H., Laurent C., Mouriaux M.-F., Mundler P., Perraud D. (2006). Regulation of agriculture: the Regions as a new locus for working towards territorial coherence between agricultural policies? The Rhône-Alpes region in the European context. *Canadian Journal of Regional Science*, n° 29, pp. 55-68.
- Berriet-Solliec M., Schmitt B., Trouvé A., Aubert F. (2009). Deuxième pilier de la PAC et développement rural : le RDR est-il vraiment rural ? In F. Aubert, V. Piveteau, B. Schmitt (dir.), *Politiques agricoles et territoires*. Versailles, Quae, pp. 165-182.
- Berriet-Solliec M., Trouvé A. (2013). Développement des territoires de projet. Quels enjeux pour quels territoires ? *Économie rurale*, n° 335, pp. 6-18.
- Buller H. (2000). Re-creating Rural territories. Leader in France. *Sociologia ruralis*, vol. 40, n° 2, pp. 190-199.
- Chevalier P., Dedeire M. (2014). Application du programme Leader selon les principes du développement local. *Économie rurale*, n° 342, pp. 9-25.
- Commaille J. (2010). Sociologie de l'action publique. In L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Presses de Sciences Po., pp. 599-607.
- Commission européenne (1988). *L'Avenir du monde rural*. Bruxelles.
- Commission européenne (1996). *Déclaration de Cork : pour un milieu rural vivant*. Conférence européenne sur le développement rural de Cork.
- Commission européenne (2003). *Les perspectives de la politique rurale dans une Europe élargie*. Conférence européenne sur le développement rural de Salzbourg.
- Dargan N., Shucksmith M. (2008). Leader and innovation. *Sociologia ruralis*, vol. 48, n° 3, pp. 274-291.
- DATAR (2003). *Quelle France rurale pour 2020 ? Contribution à une nouvelle politique de développement rural durable*. Paris, Rapport pour la DATAR.
- Doré G. (2015). *Le devenir du programme européen LEADER 2014-2020*. Document de travail, Institut National du Développement Local.
- Euzenes P., Le Foll F. (2004). *Pour une gestion concertée du littoral en Bretagne*. Rapport pour le Conseil économique et social Section Mer et Littoral. Rennes, Région Bretagne.
- Garcia M.-C., Genieys W. (2012). *L'invention du Pays cathare : essai sur la constitution d'un territoire*. Paris, L'Harmattan.
- GIP Pays de Vannes (2008). *Dossier de candidature du Pays de Vannes : « mieux vivre ensemble » : relever le défi de la qualité de vie en consolidant les liens et les équilibres urbain/rural et littoral/arrière-pays*.
- Houée P. (2001). *Le développement local aux défis de la mondialisation*. Paris, L'Harmattan.
- Janin C., Lapostolle D., Turquin E., Grasset E. (2012). *Notion de compétence, clé de l'ingénierie territoriale*. Symposium PSDR3, Les chemins du développement territorial, Clermont-Ferrand.
- Laidin C. (2013). *Gouverner les territoires littoraux. Étude comparée de l'ouest Cornouaille et du Pays de Vannes dans les programmes LEADER*. Mémoire de master II. Institut d'études politiques, Rennes.
- Lapostolle D. (2012). Les enjeux de la professionnalisation des agents de développement. L'ingénierie territoriale prise en étau entre les conceptions organique et mécaniste du développement territorial. *Géographie, économie, société*, vol. 13, n 4, pp. 339-362.
- Lapostolle D. (2013). La recomposition des formes bureaucratiques dans le développement territorial. Ingénierie territoriale et intermédiations dans les territoires de projet. Papers in Political Economy, *Revue Interventions économiques*, n° 48.
- Lascoumes P., Le Galès P. (2010). Instrument. In L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Presses de Sciences Po, pp. 325-335.
- Lascoumes P., Le Galès P. (2012). *Sociologie de l'action publique*. 2<sup>e</sup> édition, Paris, Armand Colin.
- Lewis P. (dir.) (2004) *Transforming economics*. London, Routledge.
- 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.

- Muller P., Rouault S. (1997). Une grammaire européenne de l'expérimentation sociale, *Cultures & Conflits*, n° 28.
- Nay O., Smith A. (2003). Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institution. *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, pp. 1-21.
- Osti G. (2000). LEADER and partnerships: the case of Italy. *Sociologia ruralis*, vol. 40, n° 2, pp. 172-180.
- Pasquier R. Weisbein J. (2009). L'Europe au quotidien. *Nouveau manuel de science politique*. Paris, La Découverte, pp. 651-664.
- Pasquier R. (2012). *Le Pouvoir régional, Mobilités, décentralisation et gouvernance en France*. Paris, Presses de Sciences Po.
- Pecqueur B. (2000). *Le développement local*. Paris, Syros.
- Pierson P. (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Quentin D., Urvoas J.-J. (2008). *Rapport d'information sur la clarification des compétences des collectivités territoriales*. Paris, Assemblée nationale.
- Radaelli C. M. (2010a). Récits (Policy narrative). In L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Presses de Sciences Po, pp. 548-554.
- Radaelli C. M. (2010b). Européanisation. In L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Presses de Sciences Po, pp. 247-257.
- Rey-Valette H., Mathé S. (2012). L'évaluation de la gouvernance territoriale. Enjeux et propositions méthodologiques. *Revue d'économie régionale et urbaine*, n 5, pp. 783-804.
- Smith A. (1995). *L'Europe politique au miroir du local : les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni*. Paris, L'Harmattan.
- Torre A. (2005). Théorie du développement territorial. *Géographie, économie, société*, vol. 17, n° 3, pp. 273-288.
- Trognon L., Cayre P., Lardon S., Maury C. (2012). Ingénierie territoriale : de quoi parle-t-on ? *Revue d'Auvergne*, n° 602-603, pp. 321-342.
- Vigo J. (2001). *La mer et le littoral en Bretagne, pour une ambition régionale*. Rennes, Conseil économique et social, Section Mer et Littoral Région Bretagne.
- Vigour C. (2004). *La comparaison dans les sciences sociales : pratiques et méthodes*. Paris, La Découverte.

## ANNEXE

### PRÉSENTATION DES TERRITOIRES D'ÉTUDE : OUEST CORNOUAILLE ET PAYS VANNETAIS

#### Ouest Cornouaille, un territoire périphérique avec une population modeste

Bien que doté de trois identités historiques et culturelles distinctes, Douarnenez, le Cap Sizun et le Pays bigouden, l'ouest Cornouaille regroupe « une communauté de destin »<sup>8</sup> à l'ouest de Quimper.

L'ouest Cornouaille comptait 86 422 habitants en 1999, résultat de deux phénomènes, l'arrivée de nouveaux habitant.es et la polarisation des populations dans les agglomérations et villes moyennes du littoral, les plus proches de Quimper. Les habitant.es appartiennent à des catégories socioprofessionnelles plutôt modestes avec toutefois une distinction est/ouest. L'ouest accueille une population plus avantagée au regard de l'emploi tandis que l'est est fortement pénalisé du fait de son éloignement de Quimper et du fort vieillissement de sa population. L'économie locale est dominée par le secteur tertiaire, notamment par les activités de commerce. L'agriculture et la pêche, des secteurs aujourd'hui en grande fragilité, représentent 12 % des actifs. L'industrie agroalimentaire est bien implantée avec des entreprises importantes de renommée nationale (Chancerelle, Henaff, Capitaine Cook...). Le tourisme est présent, mais est moins développé que dans le reste de la Cornouaille. L'économie reste fragile du fait d'une faible diversification des activités, de la petite taille des entreprises et des risques de délocalisation vers des zones d'activité proches de la voie rapide, la nationale N165.

Ce territoire dispose d'un patrimoine environnemental particulièrement riche, mais qui reste soumis à de fortes pressions liées au développement touristique, à l'importance de l'économie résidentielle et à la périurbanisation.

Mais l'ouest Cornouaille n'est ni une collectivité territoriale, ni un Pays, ni une intercommunalité à fiscalité propre. Pourtant, ce territoire est régulièrement mis en avant pour « sa capacité à faire émerger les projets » et « à accompagner les porteurs de projets »

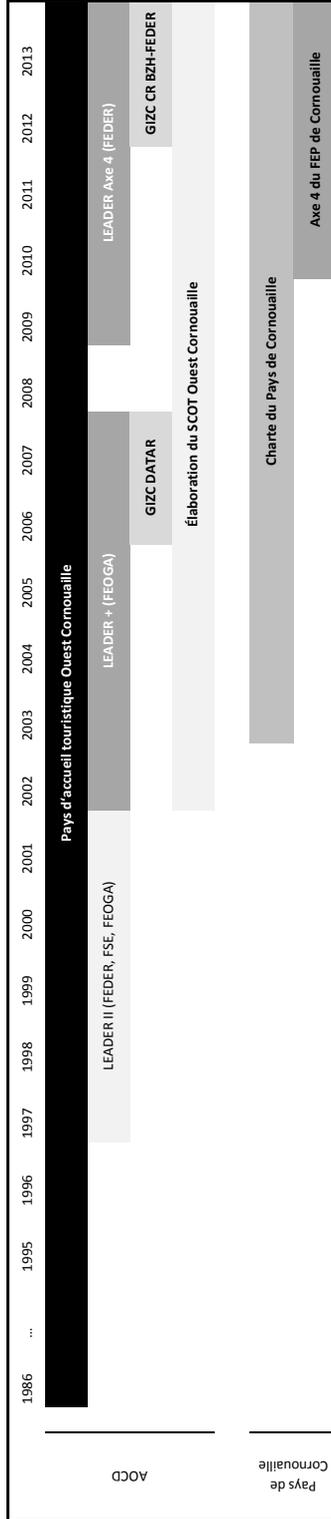
(entretien élu régional, 2013). Association de quatre communautés de communes, à travers deux structures, l'Association ouest Cornouaille développement (AOCD) et le Syndicat intercommunal ouest Cornouaille (SIOCA), l'ouest Cornouaille mobilise, depuis une vingtaine d'années, les instruments d'action publique à sa disposition pour définir son projet de territoire et sa stratégie de développement, impulser et accompagner l'émergence de projets, et inciter la participation des acteurs publics et privés à la définition et la mise en œuvre de l'action publique. Cela concerne des projets liés au tourisme « le pays touristique », le projet de développement local à travers le programme européen LEADER, le schéma d'aménagement du territoire et de l'urbanisme traduit par le schéma de cohérence territoriale ou le projet de gestion intégrée des zones côtières (GIZC).

Mais depuis les années 2000, en parallèle, d'autres dynamiques territoriales se mettent en place, englobant l'ouest Cornouaille. Le Pays de Cornouaille se construit à une échelle plus vaste à partir de 2002, où se déploient la politique contractuelle État-Région Bretagne et pays, puis le programme européen Axe 4 du Fonds européen de la pêche (FEP), équivalent de LEADER pour les zones côtières.

Pour finir, l'ouest Cornouaille est « un territoire péninsulaire, éloigné des grandes agglomérations et des axes rapides, soumis à la double pression de la périurbanisation et de l'attractivité touristique. Le spectre d'un territoire exsangue, vidé de ses forces vives se profile à l'horizon. Un pays vieillissant, saturé de résidences secondaires sur ses côtes, jalonné de centres-bourgs désertés durant la journée, animé par des agriculteurs en voie de disparition et une pêche en déclin. Ses jeunes ménages allant travailler en dehors du territoire lorsqu'ils ne l'ont pas quitté faute d'emplois, de logements et de services... » (Association Ouest Cornouaille Promotion, 2008).

8. Entretien avec le président de l'AOCD, 13 mars 2013.

Dynamiques territoriales institutionnelles en ouest Cornouaille et Cornouaille



Source : Laidin C. (2013).

## Le Pays de Vannes, un territoire privilégié et attractif

Le Pays de Vannes est tout autre. Il se caractérise par de nombreuses structures qui interviennent dans le domaine du développement local mais à chaque fois à une échelle territoriale différente. LEADER est un projet du Pays. Chaque intercommunalité élabore son propre schéma d'urbanisme, le SCOT. Le Syndicat intercommunal du Golfe du Morbihan (SIAGM) travaille à la mise en place d'un Parc naturel régional du Golfe du Morbihan<sup>9</sup> et met en œuvre divers projets de protection de l'environnement, de gestion intégrée des zones côtières.

La population du Pays est en augmentation constante, +74,6 % entre 1968 et 2007 et atteint, en 2007, 197 155 habitants. La croissance démographique se poursuit avec l'installation de nouvelles populations, avec une concentration marquée dans la première couronne du pôle urbain vannetais (63 % de la population). Le vieillissement de la population s'accroît, plus particulièrement dans les communes littorales. Les habitants ont un bon niveau de vie avec des disparités territoriales qui tendent à se résorber.

La forte attractivité du Pays de Vannes se traduit par une explosion du nombre de logements, avec une part importante de résidences secondaires sur le littoral. Le renchérissement du foncier et la faiblesse du parc locatif social

limitent la diversité sociale des habitant.es. La population active est en augmentation et se caractérise par un bon niveau de formation, en constante progression. Les femmes contribuent pour une part importante à la croissance de cette population active.

Le Pays de Vannes est avant tout un territoire tertiaire. L'activité agricole est fragile avec un nombre d'agriculteurs et des surfaces dédiées à l'agriculture en baisse. L'activité maritime se compose d'une petite pêche artisanale et d'activités conchylicoles en crise du fait des concurrences des usages de l'espace maritime et de la mortalité importante des juvéniles d'huîtres depuis 2008. L'industrie se déploie dans deux secteurs, l'agroalimentaire et la métallurgie (Michelin). Enfin, l'activité touristique du Pays de Vannes est forte du fait de ses nombreux atouts naturels, culturels et patrimoniaux.

Pour conclure, le Pays de Vannes connaît une croissance démographique soutenue, avec une forte pression foncière et une économie qui se « tertiarise ». L'environnement exceptionnel est un atout pour les activités touristiques. Les activités du secteur primaire se fragilisent. Pour autant, des disparités entre les communes et les habitant.es demeurent au niveau des revenus et de l'accès aux emplois ou aux services.

9. Devenu le 50<sup>e</sup> PNR en octobre 2014.