



Les ressources propres de la campagne et les programmes extérieurs du développement

Maria Halamska

► To cite this version:

Maria Halamska. Les ressources propres de la campagne et les programmes extérieurs du développement : L'exemple de la relation capital social – Programme pilote LEADER+. Les acteurs locaux à l'épreuve du modèle européen LEADER : France, Hongrie, Pologne, Centre français de recherche en sciences sociales (CEFRES), pp.113-134, 2010. halshs-00498417

HAL Id: halshs-00498417

<https://shs.hal.science/halshs-00498417>

Submitted on 7 Jul 2010

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.

**Les acteurs locaux à l'épreuve
du modèle européen LEADER**

France – Hongrie – Pologne

Les acteurs locaux à l'épreuve du modèle européen LEADER

France – Hongrie – Pologne

sous la direction de
Maria HALAMSKA
et
Marie-Claude MAUREL

Prague, CEFRES
Varsovie, IRWiR PAN

© CEFRES/IRWiR PAN, 2010

CEFRES

Centre français de recherche en sciences sociales

USR 3138 CNRS-MAEE, Vyšehradská 49, CZ-128 00 Prague 2

www.cefres.cz

IRWiR PAN

Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk

Ul. Nowy Świat 72, PL-00-330 Warszawa

www.irwirpan.waw.pl

Cette publication a été réalisée dans le cadre du projet
Aldetec – Action locale et développement territorial
en Europe centrale – financé par l’Agence nationale
de la recherche n° ANR-08-BLAN-0270-01.

ISBN 978-80-86311-22-7 (CEFRES)

ISBN 83-89900-34-3 (IRWiR PAN)

LES RESSOURCES PROPRES DE LA CAMPAGNE ET LES PROGRAMMES EXOGÈNES DE DÉVELOPPEMENT.

L'EXEMPLE DE LA RELATION ENTRE LE CAPITAL SOCIAL ET LE PROGRAMME PILOTE LEADER+

Maria Halamska

Introduction

Les campagnes polonaises ont toujours manqué des ressources financières susceptibles de soutenir leur développement, et cela est plus vrai encore depuis la naissance de la société industrielle, ni la deuxième République (1918-1939) ni la période communiste (1945-1989) n'ayant amené un changement radical en la matière. Le manque d'investissement est particulièrement visible pendant cette dernière période car c'est justement la campagne qui paie une bonne partie du coût de l'industrialisation intensive sur le mode socialiste, tandis que les politiques publiques se désintéressent d'elle. Les campagnes accusent de ce fait un retard de développement, en particulier du point de vue social, retard qui perdure jusqu'à aujourd'hui. D'importants moyens financiers ont toutefois été octroyés aux campagnes, surtout après 2004. Ils sont destinés avant tout à l'agriculture et aux agriculteurs, mais une partie, plus significative après 2007, est consacrée au développement rural, censé se réaliser selon un paradigme nouveau, différent de celui de la modernisation (Halamska & Śpiewak, 2008). Selon ce paradigme, les ressources autres que financières jouent un rôle majeur :

capitaux humains, culturels, sociaux. Or, ceux-ci, comme le montrent de nombreuses études (Halamska, 2008 ; Żukowski & Theiss, 2008), sont justement déficitaires à la campagne. Aujourd'hui, au début du 21^e siècle, la campagne reçoit d'importants moyens financiers susceptibles de lui permettre d'accomplir des transformations notables. Il n'est donc pas inutile de chercher à savoir si les ressources sociales de la campagne, son capital social, peuvent être mobilisées pour une utilisation optimale des moyens disponibles, ou bien si, au contraire, une partie restera non utilisée.

Les relations entre le capital social et le deuxième schéma du Programme pilote LEADER+ servent de base à notre réflexion ; le terrain d'application est celui de la voïvodie « rurale » de Łódź¹.

QUELQUES REMARQUES SUR LE CAPITAL SOCIAL DANS LE CONTEXTE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Depuis les années 1990, où cette notion est entrée dans le discours scientifique et public, on admet de façon presque unanime que le capital social est l'une des ressources majeures des communautés et des sociétés. Pour s'imposer, cette approche a bénéficié de plusieurs facteurs : un changement de perspective dans les sciences économiques qui ont commencé à prendre en compte ce qu'on appelle les facteurs mous (*soft*) du développement, le manque de moyens financiers destinés au développement, l'échec des programmes de développement dans les pays sous-développés. Selon Agnieszka Rymsza, la popularité de la notion de capital social trouve aussi sa source dans l'opinion commune selon laquelle « de même que le capital financier (ce que l'on possède) dans l'époque pré-moderne, le capital humain (ce que l'on sait et sait faire) dans la période moderne, et le capital social (les personnes que l'on connaît et avec lesquelles on est lié) décident aujourd'hui (à l'ère post-moderne) du succès tant des individus que des groupes sociaux »

¹ Le choix de cette voïvodie pour les analyses est déterminé par les recherches sur le capital social à la campagne qui y ont été effectuées en 2005–2006 („Capital social et participation civile en relation avec le développement économique de communes dans les territoires ruraux de la voïvodie de Łódź” –projet KBN n° 1H02E06027). Je remercie leurs auteurs, mes collègues Maciej Frykowski et Paweł Starosta, de m'avoir permis d'utiliser leurs données non publiées.

(Rymcza, 2007 : 23). Quant à ce capital social, il existe déjà tant de définitions, d'approches et d'opinions sur ses fonctions et sa nature, que le discours, y compris scientifique, devient peu à peu incompréhensible même pour ses partisans. Nous admettons que le capital social est une propriété, une caractéristique et une ressource d'une société donnée qui favorise les actions effectives des acteurs sociaux, tant individuels que collectifs. Nous considérons qu'il s'agit d'un bien qui peut être individuel comme collectif.

Depuis Putnam et Coleman, le lien établi entre le capital social et le développement est presque automatique : le capital social aide au développement ; sans lui, le développement, même s'il est possible, advient beaucoup plus lentement. Tomasz Kaźmierczak regroupe les thèses sur le rôle du capital social en trois ensembles. C'est d'abord un facteur du développement socio-économique ; son importance croît si les autres ressources sont réduites. Il ne remplace pas les autres formes de capital, mais permet d'y accéder et de les utiliser de façon effective. Ensuite, la formation du capital social consiste avant tout en la création des liens nécessaires pour nouer une collaboration. Ceci est indispensable pour que la confiance apparaisse. Le *bonding capital* à un niveau élémentaire existe toujours, ce qui manque, c'est avant tout le *bridging capital*². Enfin, les stratégies de développement basées sur le capital social exigent une collaboration entre l'État et des groupes de citoyens.

Que le capital social soit nécessaire au développement n'est cependant pas une évidence. Dans *Social Capital: Implications for Development Theory*, Woolcock et Narayan (2000) posent l'influence « automatique » du capital social sur le développement et estiment que l'évaluation de la portée de cette influence dépend des hypothèses théoriques que l'on admet. Zbigniew Zagala (2006) rappelle les conclusions de certaines campagnes de recherche en Pologne qui montrent au contraire qu'il peut y avoir développement dans un contexte où le capital social est faible et les ressources de la communauté réduites ou de types variés. Janusz Czapliński dans son *Diagnostic social 2005* semble confirmer ces observations, en montrant que le développement économique et social du pays ne

² Le *bonding social capital* correspond à la formation de liens affectifs et à une socialisation entre personnes socialement semblables ; le *bridging social capital* correspond à la création de « ponts » entre individus appartenant *a priori* à des groupes différents.

s'accompagne pas d'une croissance de capital social, qui reste au contraire à un niveau très bas. Le cas de la Pologne montre selon lui que Putnam se trompait. Toutefois, dans son *Diagnostic social 2007*, il ne reprend plus ces affirmations catégoriques et formule l'hypothèse selon laquelle la Pologne, qui se développe de façon dynamique, se trouve dans une phase d'*accroissement moléculaire*, dont la source principale serait l'accroissement du capital humain. Le capital social sera indispensable dans la phase suivante, celle de l'*accroissement communautaire*. Les recherches menées dans la voïvodie de Łódź, elles non plus, n'ont pas mis en évidence une telle corrélation. « L'analyse des corrélations a montré que le niveau de l'activité civique des habitants (...) n'a pas d'effet différenciateur sur le niveau de développement économique. (...) L'absence de liens statistiquement significatifs entre les coefficients de développement économique et les caractéristiques de l'activité civique signifie que ces deux sphères de la vie sociale se trouvent relativement indépendantes » (Jażdżewska, Frykowski, 2006 : 23).

LE CAPITAL SOCIAL DANS LE CONTEXTE DU PROGRAMME LEADER

Le programme LEADER a été créé par l'UE dans le contexte de la transformation de la Politique Agricole Commune (PAC) en une politique de développement rural. Cette idée est apparue en un moment historique et social déterminé : celui de la globalisation et du retour du localisme, de la crise de l'État-providence, de la crise de la société industrielle et de sa force motrice, le productivisme. S'opère alors un retour aux conceptions du développement basé avant tout sur les ressources propres de la société, encore appelées théories du développement néo-endogène. Selon Adamski et Gorlach (2007), un tel développement se caractérise avant tout par son état d'équilibre qui repose sur trois aspects : il est durable ; il renferme son propre mécanisme de fonctionnement ; il est intégré. Dans l'UE, LEADER correspond bien à ce type de programme. On lui accorde une grande importance et on le considère comme un « laboratoire du développement rural » (Ray, 2006 : 167). En plaçant l'initiative aux mains des habitants eux-mêmes, LEADER s'appuie sur les ressources endogènes des bénéficiaires qui reçoivent cependant des

financements externes. Le plus grand succès de ce programme est une nouvelle approche du développement local et le fait d'avoir contribué significativement au renforcement de la société civile dans des pays où elle était déficiente.

En Pologne, le programme pilote LEADER+ a fonctionné entre 2004 et 2007. Pendant la première étape (schéma I), le programme a permis la formation de 167 Groupes d'Action Locale (GAL). Lors de la seconde étape (schéma II), 150 GAL ont commencé à fonctionner ; 149 projets ont été réalisés. Le schéma II du programme pilote LEADER+ a englobé 865 communes rurales et mixtes (ville-campagne), habitées par 7 millions d'habitants. Il croît encore pendant la période de programmation 2007-2013. LEADER+ est ici considéré comme un axe prioritaire en soi. Ce programme pluridimensionnel possède ses partisans farouches. Comme on peut le lire dans un document au titre éloquent « LEADER – édification du potentiel social », LEADER est considéré comme une « méthode d'appui des processus de développement dans les territoires ruraux, méthode relativement bon marché et très efficace », à la fois relativement simple et « assez difficile, car tous les principes énumérés sont en vigueur, et doivent être pleinement et simultanément respectés » (LEADER 2008 : 4). Soulignons que LEADER est un programme extérieur aux communautés rurales, qui leur impose des structures et des objectifs d'action. Pour pouvoir utiliser les ressources de ce programme, il faut créer dans chaque pays un cadre institutionnel aux niveaux national, régional et local. Des structures administratives et financières remplissant des critères précis doivent exister au niveau national et/ou régional. En Pologne, il s'agit de la Fondation d'assistance aux programmes de développement rural (FAPA) et de l'Agence pour la modernisation et la restructuration agricole (ARMiR). Aujourd'hui ce sont les offices des maréchaux des voïvodies (MRiRW) et l'ARMiR qui remplissent ces fonctions. Les structures de niveau local sont également décrites de manière assez détaillée. Un Groupe d'Action Locale doit être un partenariat public-privé, dans lequel la participation du secteur privé – représenté par une personne légale – ne doit pas être inférieure à 50 %. En Pologne, ce secteur est par exemple représenté par une association, une fondation ou une association d'associations. Les objectifs prioritaires de développement sont eux-aussi fixés à l'extérieur. On peut même parler d'un transfert de modèle de développement rural (Maurel, 2008), dont la spécificité et le principe

consistent dans le rapport aux ressources locales. Si tel est le cas, alors cette nouvelle méthode de développement local est extérieure, bien qu'il s'agisse d'une approche « par le bas ». Ce développement, appuyé par des moyens externes, doit en effet s'appuyer sur les ressources locales, humaines, culturelles, naturelles et sociales, ancrées dans un territoire précis. Cette approche se réfère aux principes et mécanismes du développement endogène qui s'appuie sur l'identité culturelle des communautés rurales, les liens et les réseaux sociaux et les leaders du développement, pour mieux les renforcer (voire les créer). Il garantit aussi, dans le cadre qui lui est imparti, une autonomie de décision quant à l'orientation du développement d'un territoire donné et aux actions précises à entreprendre. C'est ainsi un nouveau modèle de campagne active, soucieuse de ses propres ressources, une campagne civique, qui est en train de se créer.

Le programme se trouve ainsi sollicité non seulement du point de vue du développement lui-même, mais aussi en ce qui concerne les ressources sociales de la campagne. Le programme LEADER+ est considéré comme :

- un instrument du renouveau des identités culturelles des communautés rurales locales ;
- un instrument de revitalisation des liens sociaux ;
- une méthode de diffusion des nouvelles solutions économiques pour le développement des territoires ruraux en Pologne ;
- un moyen pour impliquer de nouveaux acteurs dans la vie politique et sociale à la campagne (LEADER 2008).

Ce cadre étant dressé, notre analyse tentera de vérifier deux hypothèses. La première postule une influence des ressources sociales disponibles sur l'utilisation des programmes extérieurs du développement : plus le capital social de la communauté est important, plus importante est aussi l'exploitation que fait cette dernière des moyens provenant des programmes externes. La seconde hypothèse suppose une influence du programme sur le renforcement des sociétés civiles (du seul fait de la mise en place du programme) : sa réalisation amènerait un renforcement des sociétés

civiles locales et en particulier une participation plus intensive de la communauté à la vie publique.

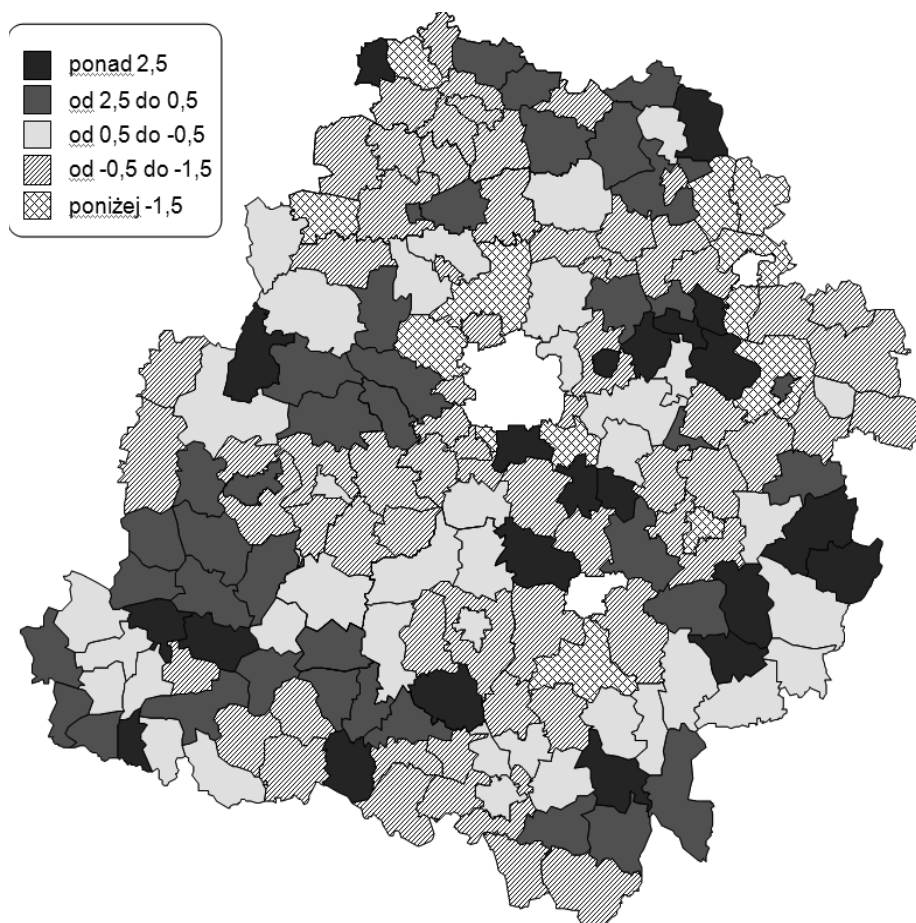
CAPITAL SOCIAL ET PROGRAMME PILOTE LEADER+ DANS LA VOÏVODIE DE ŁÓDŹ

L'analyse de l'interdépendance entre le capital social des communautés et les programmes réalisés dans le cadre du deuxième schéma du Programme pilote LEADER+ peut désormais s'appuyer sur les résultats d'un projet de recherche réalisé en 2005 et 2006 et intitulé « Capital social et participation civique en relation avec le développement économique des communes sur les territoires ruraux de la voïvodie de Łódź ». Ses auteurs définissent le capital social comme « le potentiel de participation sociale et d'action collective existant dans une communauté, résultant des ressources matérielles et symboliques dont le groupe peut disposer, de la forme de la structure sociale et des liens d'affinités qui se nouent entre les membres du groupe » (Frykowski et Starosta, 2005 : 83). Ils considèrent d'autre part que le capital social varie selon quatre variables : (1) l'activité organisatrice, mesurée par le nombre d'organisations et d'associations non-gouvernementales ; (2) le taux de participation aux élections législatives ; (3) le taux de participation aux élections locales ; (4) le montant de la collecte de fonds lors de la campagne nationale annuelle de solidarité (le Grand Orchestre de l'Entr'aide de Noël). Les 177 communes urbaines, rurales et mixtes de la voïvodie ont constitué les objets de cette recherche.

L'image du capital social ainsi obtenue est assez complexe. Le capital social des campagnes de la région est faible, sa distribution spatiale est « insulaire », et sa valeur décroît avec la taille de la communauté. Les composantes du capital social soit sont indépendantes l'une de l'autre, soit s'opposent. Ceci conduit les auteurs à distinguer deux types de capital social : l'un « local », l'autre « civique ». Le premier se caractérise par la présence conjointe d'un taux élevé de participation aux élections locales et d'un nombre élevé d'organisations non-gouvernementales. À l'inverse, le second se distingue par un plus haut taux de participation aux élections parlementaires et une plus forte participation au « Grand Orchestre ». Ce phénomène d'indépendance ou d'opposition des caractères peut être désigné par

la notion de décomposition des caractères du capital social. Il réduit encore davantage le potentiel de coopération sociale (Frykowski, Starosta, 2005 : 90).

Carte 1. Capital social des communes de la voïvodie de Łódź



Carte réalisée par R. Hoffman

Source : Starosta, Frykowski, 2005

Les communes de la voïvodie de Łódź ont participé au 2^e schéma du Programme pilote LEADER+ dans une proportion moyenne, au sens propre du terme. Dix partenariats locaux y ont participé, ce qui correspond à la moyenne nationale par voïvodie. Neuf partenariats ont le statut juridique d'association, un est une fondation. L'un des partenariats, le GAL « Vallée chaude », bien qu'ayant gagné le concours, a abandonné la réalisation du projet³.

Tab. 1. Liste des partenariats réalisant le 2^e schéma du Programme pilote LEADER+ dans la voïvodie de Łódź

Numéro d'ordre*	GAL	Nombre de communes	Superficie en km ²	Habitants en milliers	Revenu fiscal par habitant en zlotys
1.	Associations Przymierze Jeziorsko	3	513	23 724	393
2.	Fondation PRYM	5	707	35 472	614
3.	Associations STER	3	147	20 321	710
4.	Associations MROGA	5	494	41 167	587
5.	Associations Gniazdo	6	517	28 462	378
6.	Associations Między Prosną a Wartą	9	789	53 033	444
7.	Associations Centrum	14	1239	77 328	541
8.	Associations Kraina Rawki	5	597	29 300	338
9.	Associations Dolina Pilicy	2	249	13 617	771
10.	Associations Gorąca Dolina (Vallée chaude)	Pas de données – projet non réalisé			

* Correspondant à la légende de la carte n° 2.

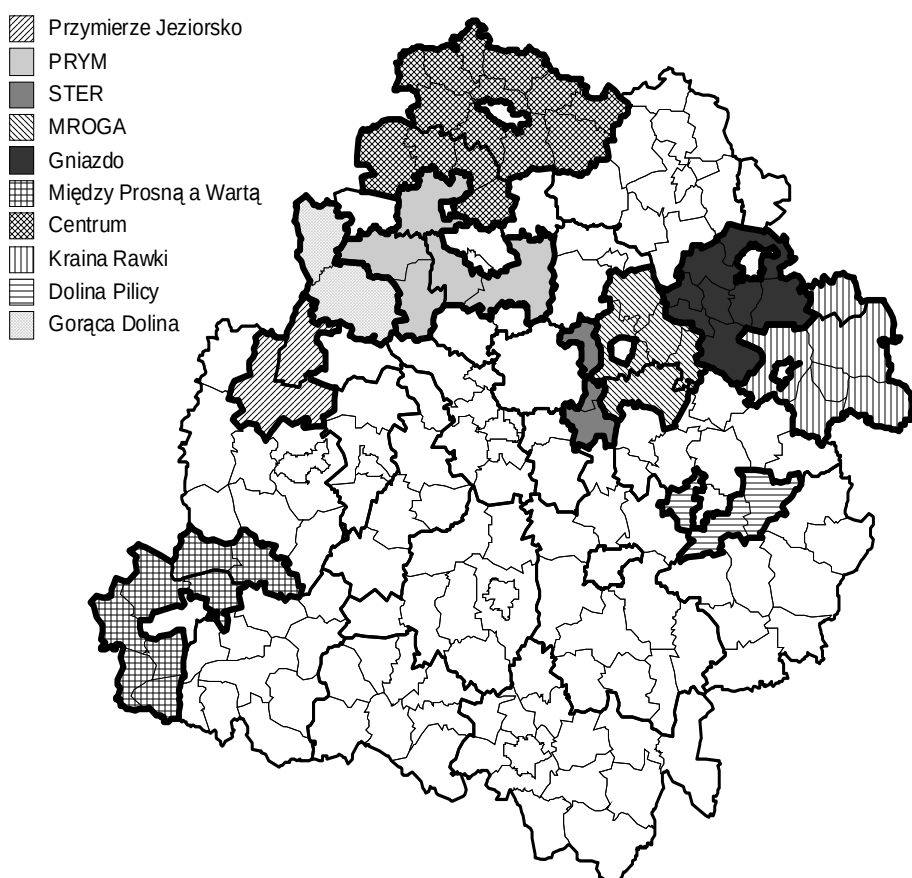
Sources : analyses propres de l'auteur, basées sur les « demandes de financement des projets dans le cadre du Programme pilote LEADER+ »

En revanche, si l'on considère la proportion des communes participant au programme, la voïvodie de Łódź se place en-dessous de la moyenne nationale avec 27 % de communes participantes contre 35 %. Les partenariats sont assez variés : le plus petit concerne deux communes ayant moins de 14 000 habitants, le plus

³ Les données sur les partenariats proviennent des Stratégies intégrées du Développement des Territoires ruraux et de leurs bilans financiers de clôture. Je remercie M. Andrzej Hałasiewicz de la FAPA de m'en avoir fait part.

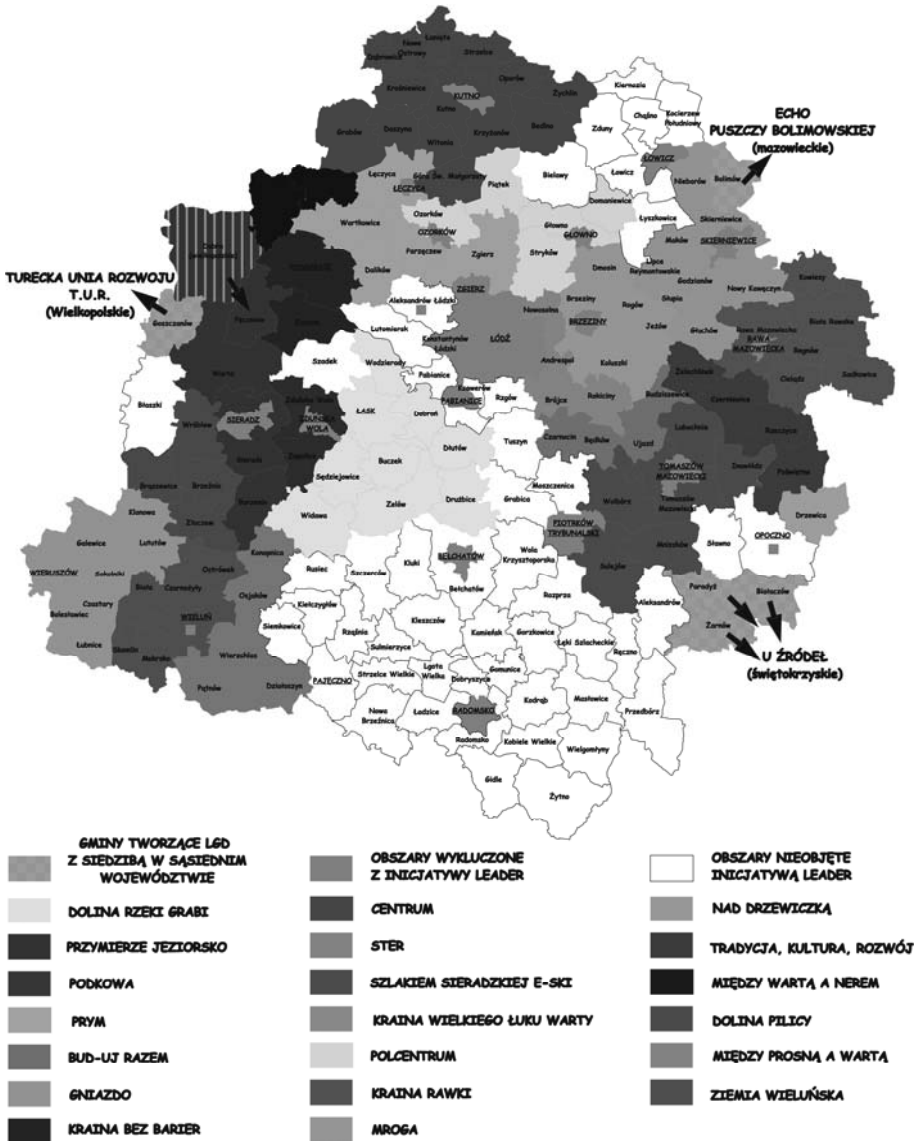
grand 14 communes et presque 80 000 habitants. Les partenariats se distribuent d'une manière relativement régulière sur l'échelle de la richesse des communes de la voïvodie, ce dont on peut juger d'après le revenu fiscal par habitant. En revanche, leur distribution spatiale est très irrégulière (carte 2) : la grande majorité se situe au nord et à l'est de la voïvodie, tandis que le sud-est n'en possède aucun.

Carte 2. Les GAL du Programme pilote LEADER+ dans la voïvodie de Łódź



Source : R. Hoffman selon les ZSRW des partenariats

Carte 3. Les GAL dans la voïvodie de Łódź en 2008



Carte réalisée par R. Hoffman

Source : www.prow.lodzkie.pl/pl/leader/LGD.html

L'analyse de la distribution territoriale des partenariats montre que dans cinq cas la collaboration a réuni des communes de *powiats*⁴ différents. Ceci est intéressant car les limites des *powiats* rétablis en 1998 renvoient la plupart du temps à de très anciennes frontières. Chacun des neuf partenariats analysés invoque dans sa Stratégie intégrée des territoires ruraux que le territoire d'un GAL est cohérent d'un point de vue aussi bien géographique physique qu'économique, social et culturel. Toutefois, ces partenariats créés pour les besoins du Programme pilote LEADER+ n'étaient guère des structures territoriales durables, comme le montre les changements de frontières intervenus pour six GAL sur neuf en 2008, au moment de la préparation des structures pour la nouvelle tranche de financement (2007-2013) (cf. cartes 2 et 3 ci-dessus).

Ainsi se pose la question des facteurs ayant décidé de l'apparition de ces partenariats instables. Quelles ressources sociales ont été décisives ? On pouvait penser *a priori* – et ceci fut notre hypothèse de départ – que la formation des partenariats devait être liée aux ressources du capital social.

En réalité, aucune interdépendance statistiquement significative entre l'indice du capital social des campagnes, d'une part, et la formation des partenariats et la participation au Programme pilote LEADER+ d'autre part, n'a pu être décelée (coefficient de corrélation de Pearson $r = -0,041$).

⁴ Le *powiat* est un district, intermédiaire entre la commune et la voïvodie.

Tab. 2. Quelques caractéristiques des partenariats

N° d'ordre	GAL	Appartenance administrative du territoire du GAL (<i>powiats</i>)	Président recommandé par :	Indice du niveau d'éducation de la direction*
1.	Associations Przymierze Jeziorsko	Poddębice, Sieradz (voiv. Łódź), Turek (voiv. Wielkopolska)	ONG	1450
2.	Fondation PRYM	Łęczyca, Poddębice, Zgierz	pouvoir local	1453
3.	Associations STER	Łódź-est	entreprise privée	1566
4.	Associations MROGA	Brzeziny, Łódź-est	ONG	1380
5.	Associations Gniazdo	Skierniewice	entreprise privée	1440
6.	Associations Między Prosną a Wartą	Wieruszów, Sieradz	ONG	1498
7.	Associations Centrum	Kutno, Łęczyca	pouvoir local	pas de données
8.	Associations Kraina Rawki	Rawa Mazowiecka	ONG	1540
9.	Associations Dolina Pilicy	Tomaszów Mazowiecki	pouvoir local	1540
10.	Associations Gorąca Dolina	Pas de données – projet non réalisé		

Analyse de l'auteur basée sur les ZSROW (stratégies locales intégrées) des GAL susmentionnés.

* L'indice du niveau d'éducation a été calculé comme la somme des produits du niveau d'enseignement par un coefficient correspondant (primaire : 8, professionnel : 11, moyen : 13, supérieur : 16).

Tab. 3. Indice cumulatif du capital social et participation aux GAL

Indice cumulatif du capital social	Participants à un GAL	Non participants à un GAL	Total
De >3,5 à 1,5	11 31,4 % 20,8 %	24 68,6 % 19,3 %	35 100 % 19,8 %
De 1,5 à -1,5	27 27,8 % 50,9 %	72 72,2 % 58,8 %	97 100 % 54,8 %
De -1,5 à <-3,5	15 34,9 % 28,8 %	28 65,1 % 22,6 %	43 100 % 24,4 %
Total	53 29,9 % 100 %	124 70,1 % 100 %	177 100 % 100 %

Sources : analyses de l'auteur sur la base de Frykowski et Starosta (2005) et des ZSROW des partenariats.

L'absence de corrélation peut avoir des causes diverses, liées soit à la nature du capital social décrit par les indices, soit au mode de formations des GAL. Ces deux explications sont d'ailleurs liées entre elles. « En général, on peut dire que la distribution spatiale des ressources du capital social possède un caractère 'insulaire'. La valeur absolue de ces ressources n'est pas très élevée. (...) À l'intérieur d'une voïvodie, le capital social des communes a un caractère 'insulaire' car il est constitué par des groupes peu nombreux d'activistes. » (Frykowski et Starosta, 2005 : 99). On peut supposer, non sans raison, que la formation des GAL n'est pas le résultat d'une mobilisation des communautés rurales, mais plutôt l'entreprise d'un groupe restreint de leaders (ou des meneurs), dont certains appartiennent aux pouvoirs locaux. Les données recueillies lors de la réalisation du premier schéma du Programme pilote le confirment. Dans la voïvodie de Łódź (et uniquement dans celle-ci), toutes les demandes ont été déposées par les pouvoirs locaux. Or à l'échelle nationale 1/3 l'ont été par des organisations non-gouvernementales. Suivant cette piste, nous avons cherché à savoir si la position particulière du pouvoir local (du responsable de la commune ou du maire) a pu être un facteur favorisant la formation des partenariats. Comme indice de son éventuelle position particulière nous avons observé s'il avait été élu dès le premier tour des élections locales en 2006. Mais cet indice, certes assez inhabituel, de la cohésion sociale ou plutôt politique des communes n'a pas non plus montré de corrélation significative ($r = 0,006$).

Les auteurs des recherches sur le capital social des campagnes de la voïvodie de Łódź divisent ce capital en deux types : capital local et capital hyper-local ou civique. Il se pourrait en effet que la formation de GAL ou le dépôt d'une demande de financement ne nécessite pas que les acteurs disposent d'un capital social global, avec tout son bagage d'attitudes civiques. Seul un « capital social local » aurait suffi. Nous avons aussi cherché à vérifier cette hypothèse. Néanmoins, encore une fois, aucune corrélation significative n'apparaît entre le niveau du capital social local dans la commune et sa participation au deuxième schéma du Programme pilote LEADER+ ($r = 0,072$).

Il faut donc admettre que la participation des communes à ce programme de l'Union européenne résulte de l'activité d'un groupe de leaders locaux peu nombreux et n'est pas une émanation de l'esprit

collectif des communautés. Ce programme, dont le but est l'activation des communautés locales et l'aide à la participation sociale a donc des bases élitistes ! En témoignent les indices du niveau d'éducation des directions des GAL (Tab. 2) qui sont nettement supérieurs à ceux des habitants (pour le GAL Centrum, par exemple, on a respectivement 986 et contre 1483). Mêmes les membres « actifs » du programme, ceux qui participent aux journées de formation, n'ont pas le niveau d'éducation des membres de la direction des GAL (dans le GAL Kraina Rawki, par exemple, les indices sont respectivement de 1310 et 1540). De telles initiatives élitistes, qui se réfèrent de plus au mécanisme souvent observé du clientélisme, semblent néanmoins correspondre aux attentes des habitants de la campagne. Ces derniers peuvent certes participer à des actions collectives, mais préfèrent qu'elles soient organisées par le pouvoir local, par le responsable de la commune ou par un comité *ad hoc*.

Une chose semble certaine : le « centre local » qui décide de mettre en œuvre un projet extérieur de développement rural représente une élite locale étroite bénéficiant d'un bon niveau d'éducation. Dans un second temps, ce groupe s'élargit aux « leaders de deuxième ou troisième rang » dans un mouvement voulu et réfléchi de diffusion. Les GAL, en préparant leurs stratégies, recherchent des collaborateurs et les trouvent dans les leaders locaux provenant de nombreux villages et associations. Dans les deux GAL de Poméranie occidentale analysés par Włodzimierz Durka avec son équipe (Durka *et al.*, 2008), le nombre de ces collaborateurs pouvait s'élever à 40 dans chacun des cas. Le GAL STER avait 37 membres et 57 personnes ont activement participé à la préparation de sa stratégie. Dans le GAL Jeziorsko, 98 personnes ont participé aux trois journées d'étude. Dans le GAL Kraina Rawki, lors des 22 rencontres d'information, au total 423 personnes ont rempli le questionnaire, des personnes disposant d'un niveau d'éducation supérieur à la moyenne de la population rurale. Il s'agissait de 153 salariés, 135 agriculteurs, 74 élèves ou étudiants, 20 retraités, 4 pensionnés, 17 femmes au foyer, 8 entrepreneurs, 2 agriculteurs-entrepreneurs et 10 chômeurs. Ainsi, la réalisation du projet s'accompagne de la diffusion des idées qu'il porte et de l'élargissement du cercle des personnes intéressées parmi lesquelles de nouveaux leaders potentiels. On peut donc constater que l'utilisation des moyens extérieurs attribués aux campagnes est aux mains d'un groupe de

leaders locaux bénéficiant d'un bon niveau de formation, en un mot elle dépend du capital humain.

DES OPPORTUNITÉS À SAISIR

Il existe des volumes entiers consacrés au rôle des leaders dans le développement local. La question cruciale reste celle de la diffusion de leur attitude, de la transmission de leur activisme. Si elle n'a pas lieu, les leaders restent irremplaçables. L'idée du renforcement de la société civile et du capital social se trouve au cœur du modèle du projet LEADER+. Or le résultat dépend en grande partie des leaders eux-mêmes, de l'autorité qu'ils possèdent et de leur confiance envers la société. Marta Klekotko souligne l'importance de la perception de l'origine des leaders. Ils doivent « être de chez nous ». « Les leaders 'étrangers', c'est-à-dire ce qui viennent de l'extérieur, pour la plupart, n'ont pas su gagner entièrement la confiance des habitants, n'ont pas été acceptés et c'est pourquoi il leur est bien plus difficile de mobiliser les ressources sociales de la campagne. Dans ce cas, souvent, des malentendus apparaissent, les habitants résistent aux actions des leaders. Il manque un paysage culturel commun qui permette la communication et génère la confiance nécessaire. » (Klekotko, 2008 : 323). Il convient donc de s'appuyer sur des leaders et sur des personnes déjà en place qui jouissent d'une certaine autorité. Le recrutement de leaders nouveaux doit être limité. Avant tout, un GAL doit se transformer en un réseau, dans lequel les liens reposent sur la confiance. Ceci n'est guère facile car les partenariats regroupent plusieurs communes et plusieurs dizaines de villages entre lesquels existent souvent des animosités, des préjugés et des stéréotypes négatifs. Construire un tel réseau suppose une intégration des villages ou des communes à une échelle plus large. Il s'agit de constituer un *bridging capital*, c'est-à-dire un capital d'un type inédit. Parmi les neuf partenariats analysés dans la voïvodie de Łódź, seul le GAL Centrum (Association des Communes de la Région de Kutno) bénéficie de liens durables, les autres partenariats du deuxième schéma sont des structures nouvelles.

Les GAL sont laissés libres dans la rédaction de leurs projets et la planification de leurs dépenses. C'est le groupe restreint des leaders qui dirigent le GAL qui jouent ici un rôle primordial. Le tableau ci-

dessous montre que les actions favorisant la construction d'un capital social et la création des fondements pour les activités futures ont été entreprises avec une vigueur inégale selon les différents GAL. C'est ce que montre l'évaluation de la part des moyens financiers consacrés à cet effet : elle s'élève de 14 % pour le GAL Prym à 65 % pour celui de la Vallée de la Pilica. La structure interne des dépenses est elle aussi très variée. Nous supposons dans le choix de nos critères que les formations dispensées aux membres des GAL eux-mêmes favorisent la constitution d'un capital relationnel, que les campagnes d'information élargissent le réseau des personnes intéressées au projet, que la collaboration avec les autres GAL accroît le *bridging capital* qui peut à son tour se traduire par des innovations et que la promotion d'une région n'est en fait que l'édification de la cohérence et de l'identité de celle-ci.

Tab. 4. Moyens destinés aux opérations renforçant les ressources sociales des GAL

N° d'ordre	GAL	Part des moyens destinés aux différents domaines			
		Formation des membres du GAL	Collaboration et échange d'expériences entre GAL	Promotion de la région	Campagnes d'information
1.	Association Przymierze Jeziorsko	2,4 %	28,5 %	15,5 %	13,6 %
2.	Fondation PRYM	-	3,3 %	6,5 %	4,3 %
3.	Association STER	16,7 %	16,9 %	11,8 %	13,0 %
4.	Association MROGA	8,7 %	-	23,9 %	23,6 %
5.	Association Gniazdo	3,8 %	8,9 %	23,3 %	12,1 %
6.	Association Między Prosną a Wartą	0,6 %	6,4 %	46,0 %	1,8 %
7.	Association Centrum	2,0 %	5,5 %	18,5 %	10,7 %
8.	Association Kraina Rawki	11,3 %	19,5 %	9,2 %	5,6 %
9.	Association Dolina Pilicy	3,3 %	8,9 %	27,8 %	24,8 %
10.	Association Gorąca Dolina	Pas de données – projet non réalisé			

Sources : analyses de l'auteur, basées sur les bilans financiers de clôture des GAL

Il est difficile d'évaluer dès maintenant l'efficacité de ces actions. Elles semblent néanmoins revitaliser les liens sociaux sur un territoire donné et renouveler l'identité socioculturelle de la région. Nous ne tenterons pas d'évaluer l'intégralité de ces opérations. Elles constituent dans une large mesure un apprentissage d'un nouveau

mode de fonctionnement avec un ensemble de partenaires. Par ailleurs, le caractère externe du Programme et le cadre formé par les thèmes majeurs imposés ont également joué un rôle. Hormis leur prise en compte des ressources naturelles, toutes les stratégies de la voïvodie analysée sont orientées vers le passé : elles concernent les monuments, les objets de la culture matérielle, le folklore, la cuisine traditionnelle. C'est sur ces éléments de la culture et des ressources naturelles que les leaders du Programme bâtissent une nouvelle identité de la région... et de ses habitants. Pourtant, la formation de l'identité est un processus dynamique, conflictuel, impliquant nécessairement la possibilité de faire des choix. Les habitants s'approprieront-ils cette identité ?

Le deuxième schéma du Programme LEADER+ a débuté en mars 2006 par l'ouverture des dépôts de demandes. La date limite de dépôt était le 19 juin de la même année. L'évaluation des demandes a duré jusqu'au 10 novembre et les premiers contrats pour la réalisation d'un projet ont été signés le 17 janvier 2007. La réalisation des projets s'est terminée vers la mi-2008, date à laquelle furent aussi déposés les bilans financiers. On peut supposer que la mobilisation maximale nécessitée par la préparation des demandes a pris place durant les six premiers mois de l'année 2006. Les traces de cette activation se retrouvent-elles dans les comportements des communes « mobilisées » qui ont participé, en tant que consultants, dans l'élaboration des stratégies ? Nous avons tenté de le vérifier, en essayant de déceler une éventuelle influence sur la participation aux élections locales qui eurent lieu en automne 2006.

Tab. 5. Variation de la participation aux élections locales dans les communes appartenant et n'appartenant pas aux partenariats

Variation de la participation aux élections locales de 2006, par rapport à celle de 2002	Participants à un GAL	Non participants à un GAL	Total
Augmentation	12 35,3 % 22,6 %	22 64,7 % 18,5 %	34 100 % 19,8 %
Même niveau	31 30,7 % 58,5 %	70 69,3 % 58,8 %	101 100 % 58,7 %
Diminution	10 27,0 % 18,9 %	27 73,0 % 22,7 %	37 100 % 21,5 %
Total	53 30,8 % 100 %	119 69,2 % 100 %	172 100 % 100 %

Sources : Analyse de l'auteur d'après les données de Starosta et Frykowski (2006) et de la Commission nationale des Élections (PKW).

Les résultats de cette analyse inspirent un certain optimisme : dans les communes appartenant aux partenariats, les comportements civiques se sont trouvés légèrement renforcés, même si cette corrélation n'est pas statistiquement significative ($r = 0,057$). On peut donc espérer que le programme LEADER contribuera au renforcement du capital social de la campagne polonaise, un capital aux visages multiples.

Quelques remarques finales

En Pologne, les publications sur le Programme LEADER sont nombreuses, mais n'apportent pas beaucoup d'informations concrètes. Il semble entendu, en effet, qu'il faille soit en parler en bien, soit se taire. Sans doute le fait que les travaux de recherches concernant le programme ne font que débiter joue-t-il un rôle dans ce constat. Il reste à voir si ces recherches apporteront des analyses aussi nombreuses que celles consacrées à la modernisation de l'agriculture et à la mise en place des innovations.

Je voudrais souligner en conclusion un aspect probablement méconnu du programme, à savoir les transformations qu'il connaît actuellement. Au début des années 1990, alors que le programme LEADER commençait, il constituait une innovation, en particulier une innovation idéologique. Avec le concept de participation locale, il apportait un esprit d'autonomie ; il devait faire fonctionner les mécanismes de la démocratie locale et se fonder sur une collaboration qu'il concourrait à faire naître. Ceci était une innovation mise en place dans les pays membres de façon bénévole ; les moyens octroyés n'étaient pas très importants (relativement au budget total de la PAC). Dans la période 2007-2013, la situation est en train de changer. LEADER devient « le quatrième axe du Programme pour le Développement des Territoires ruraux » avec un financement accru, représentant 2,5 % des moyens de l'UE prévus pour l'agriculture (pour les nouveaux pays membres) ou même à 5 % (pour les anciens pays-membres). LEADER devient une méthode à l'aide de laquelle peuvent être réalisées les opérations relevant des trois principaux axes de la politique de développement rural, une méthode pour réaliser une politique publique à l'égard des territoires ruraux. Son application devient obligatoire dans tous les pays membres. Ainsi, le contrôle bureaucratique sera plus lourd et s'accompagnera de la création d'un groupe de professionnels du développement rural (d'ailleurs déjà en train d'apparaître) mis en place par la méthode LEADER. Les leaders des GAL et leurs assistants professionnels jouiront de moyens notables pour le développement qu'ils doivent mettre en place. Surgit alors la question de la légitimisation de ce groupe apparu de façon bénévole et de son rapport à l'élite locale institutionnelle légitimée par les élections. Cette question prend toute son importance au moment où LEADER cesse d'être une expérience engagée librement pour devenir un outil pour élaborer et réaliser une politique publique.

Bibliographie

ADAMSKI, T., GORLACH, K. (2007) „Koncepcja rozwoju neoendogennego, czyli renesans znaczenia wiedzy lokalnej.” In *Socjologia jako służba społeczna*. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 137-150. Cracovie.

CZAPIŃSKI, J., PANEK, T. (dir.) (2005) *Diagnoza społeczna 2005*. Varsovie : Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania.

CZAPIŃSKI, J. (2007) „Kapitał społeczny.” In *Diagnoza społeczna 2007*, dir. J. Czapiński i T. Panek, 257-267. Varsovie : Rada Monitoringu Społecznego.

CZAPIŃSKI, J., PANEK, T. (dir.) (2007) *Diagnoza społeczna 2007*. Varsovie : Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania.

DURKA, W., KLEPAJCZUK, B., KOŁODZIEJCZAK S., TERELAK A. (2008) „Partycypacja społeczna w rozwoju jako czynnik konkurencyjności regionów. Liderzy lokalni wobec wyzwań rozwojowych wsi.” In *Kapitały ludzkie i społeczne a konkurencyjność regionów*, 264-283. Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.

FRYKOWSKI, M., STAROSTA, P. (2005) „Kapitał społeczny na terenie województwa łódzkiego.” In *W obliczu zmiany. Wybrane strategie działania mieszkańców polskiej wsi*, 79-106. Cracovie : Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.

FRYKOWSKI, M. (2006) „Klasyczne typy kapitału społecznego wśród mieszkańców terenów wiejskich województwa łódzkiego.” Communication à la conférence *Kapitał społeczny i partycypacja obywatelska a rozwój gospodarczy. Teoria i badania*. Łódź, 4-6.09.2006, dactyl.

HALAMSKA, M. (2008) „Kapitał społeczny wsi. Próba rekonstrukcji.” *Przegląd Socjologiczny* LVII : 81-105.

HALAMSKA, M., ŚPIEWAK R. (2008) „Rozwój wiejski – nowa utopia czy konieczność?.” In *Polska wieś i rolnictwo w Unii Europejskiej. Dylematy i kierunki przemian*, dir. M. Drygas, A. Rosner, 393-412. Varsovie : Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.

JAŻDŹWSKA, I., FRYKOWSKI, M. (2006) „Rozwój gospodarczy gmin a aktywność obywatelska mieszkańców wsi i małych miast województwa łódzkiego.” Communication à la conférence *Kapitał społeczny i partycypacja obywatelska a rozwój gospodarczy. Teoria i badania*. Łódź, 4-6.09.2006, dactyl.

KAZMIERCZAK, T. (2007) „Kapitał społeczny a rozwój społeczno-ekonomiczny – przegląd podejść.” In *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*, dir. T. Kaźmierczak, M. Rymsza, 41-64. Varsovie.

KLEKOTKO, M. (2008) „Równowaga w działaniu: przemiany społeczności Radzionkowa w świetle koncepcji rozwoju zrównoważonego.” In *Kapitały ludzkie i społeczne a konkurencyjność regionów*, 316-326. Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.

LEADER (2008) *LEADER. Budowanie potencjału obywatelskiego*. Varsovie : FAPA.

MAUREL, M.-C. (2008) “L’action publique ‘par le bas’: l’approche LEADER en Europe Centrale.” *Revue d’études comparatives Est-Ouest* 39, n° 4 : 34-61.

RAY, C. (2006) „Neo-endogenous rural development in the EU.” In *Handbook of Rural Studies*, dir. T. Marsden, T. Cloke. Londres : SAGE.

RYMSZA, A. (2007) „Klasyczne koncepcje kapitału społecznego.” In *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*, dir. T. Kaźmierczak, M. Rymsza, 23-40. Varsovie : ISP.

STAROSTA, P., FRYKOWSKI M. (2008) „Typy kapitału społecznego i wzory partycypacji obywatelskiej w wiejskich gminach centralnej Polski.” In *Kapitały ludzkie i społeczne a konkurencyjność regionów*, 231-263. Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.

ZAGAŁA, Z. (2006) „Kapitał społeczny w teorii i praktyce. Więcej pytań niż odpowiedzi.” Communication à la conférence *Kapitał społeczny i partycypacja obywatelska a rozwój gospodarczy. Teoria i badania*. Łódź, 4-6-09-2006, dactyl.

WOOLCOCK, M., NARAYAN, D. (2000) „Social Capital: Implications for Development Theory, Researches and Policy.” *The World Bank Research Observer*, n° 15 : 225-249.

ŻUKOWSKI, T., THEISS, M. (2008) „Stowarzyszenie-obywatelski kapitał społeczny.” CBOS, BS 132.