

# Apprentissage de l'innovation ou de la standardisation ? Le programme européen LEADER dans des régions périphérisées (Allemagne)

AUTRICE

Joséphine LÉCUYER

## RÉSUMÉ

Cette communication porte sur la mise en place du programme européen LEADER dans des régions touchées par la périphérisation, définie comme la combinaison des processus de pertes migratoires, décrochage économique, dépendance et stigmatisation. Le programme LEADER promeut les initiatives innovantes en matière de développement local dans les espaces ruraux. Nous analysons ici les obstacles à l'émergence de cette innovation dans les espaces ruraux marqués par la périphérisation à travers le cas de régions de l'est de l'Allemagne. Tout d'abord, les règles du programme ont évolué et semblent finalement limiter les approches innovantes. Ensuite, les acteurs locaux des régions les plus périphérisées estiment parfois que l'innovation, quelle que soit la forme sous laquelle elle est envisagée, n'est pas adaptée à la réalité de leur territoire ni aux besoins des habitants. Enfin, l'innovation sociale, le type d'innovation le plus à même d'être mis en place dans le cadre de LEADER, représente un apprentissage pour les acteurs locaux des régions en difficulté.

## MOTS CLÉS

innovation, développement rural, périphérisation, programme LEADER, Allemagne

## ABSTRACT

This paper focuses on the implementation of the European LEADER programme in regions affected by peripheralisation, defined as the combination of migration loss, economic disengagement, dependency and stigmatisation. The LEADER programme promotes innovative local development initiatives in rural areas. We analyse here the obstacles to the emergence of this innovation in rural areas marked by peripheralisation, through the case of regions in eastern Germany. Firstly, the rules of the programme have evolved and finally seem to limit innovative approaches. Secondly, local stakeholders in the most peripheral regions sometimes feel that innovation, whatever form it takes, is not adapted to the reality of their territory or to the needs of the inhabitants. Finally, social innovation, the type of innovation most likely to be implemented under LEADER, represents a learning process for local actors in regions in difficulty.

## KEYWORDS

Innovation, Rural development, Peripheralisation, LEADER programme, Germany

Programme emblématique de la politique européenne de développement rural, LEADER (Liaison entre actions de développement de l'économie rurale) fait partie des politiques publiques reposant sur l'implication des acteurs locaux. Conçu pour laisser une certaine latitude aux États, il pose un cadre commun à l'ensemble des régions LEADER, territoires locaux de projets auxquels l'Union européenne attribue un budget pour le développement rural. Chaque région fonctionne grâce à un groupe d'action locale (GAL), une assemblée gérée par un manager et constituée d'acteurs locaux de la région représentant divers secteurs (politique, économique, associatif). Le GAL est chargé de définir une stratégie de développement adaptée au territoire.

Le programme a également pour objectif l'émergence d'innovations dans les espaces ruraux. Cependant, l'interprétation de cette injonction à l'innovation par les acteurs de LEADER peut donner lieu à une innovation négociée voire une résistance à cette innovation (Dargan & Schucksmith, 2008). Nous questionnons donc dans cette communication les tenants de cette innovation négociée, voire contestée, dans les espaces touchés par la périphérisation, définie dans les courants constructivistes allemands par la combinaison des processus de pertes migratoires, de décrochage économique, de dépendance et de stigmatisation (Bernt & Liebmann, 2013). Pour déterminer les facteurs qui limitent l'innovation dans ces espaces, nous nous appuyons sur quatre mois de séjour de terrain dans le Mecklembourg-Poméranie-Occidentale (nord-est de l'Allemagne) en 2018 et 2019, ainsi que deux semaines de terrain en Thuringe et en Bavière (centre de l'Allemagne) en 2020 et 2021<sup>1</sup>. Ce sont au total cinq régions LEADER qui ont fait l'objet d'une enquête approfondie, avec un total de 34 entretiens semi-directifs avec des acteurs du développement local et l'observation de 14 réunions de développement local.

## LE PROGRAMME LEADER, DE PLUS EN PLUS CONTRAIGNANT

### Un programme créé pour favoriser l'innovation

Le programme LEADER est un programme de développement rural européen né dans les années 1990. Il a pour objectif de favoriser le développement local dans les espaces ruraux à travers une approche multisectorielle. L'objectif des décideurs

<sup>1</sup> Dans le cadre du programme de formation-recherche « Un ciel toujours partagé ? Sociétés et territoires allemands de l'Est et de l'Ouest, trente ans après la Réunification », financé par le CIERA (Centre interdisciplinaire d'études et de recherche sur l'Allemagne).

européens était initialement de proposer aux régions en difficulté des outils pour résoudre elles-mêmes leurs problèmes de développement. Contrairement aux programmes de convergence des objectifs 1 et 2 des fonds structurels européens, l'objectif du programme LEADER n'est pas de corriger les disparités mais d'expérimenter de nouvelles approches et de nouvelles méthodes (Chevalier, 2014). Il valorise donc les projets pilotes qui pourraient enrichir les politiques de développement rural à des échelons plus larges. Dans les débuts du programme, la dimension innovante de LEADER tenait au fait qu'un besoin de nouveaux produits et processus pour le développement économique des espaces ruraux avait été identifié. Le programme entendait donc valoriser les innovations en termes de méthodes mais aussi de contenu technique, tant que le projet restait lié au développement rural. Pourtant, « l'innovation » n'était pas clairement définie au sein du programme (Bruckmeier, 2000) et c'est cette imprécision qui a favorisé différentes interprétations par les acteurs du développement rural. C'est finalement le plus souvent l'innovation sociale qui est mise en place dans les régions LEADER : applicable dans une grande diversité de configurations, compatible avec les lignes directrices du programme, celle-ci favorise le mieux-être des individus et des collectivités, et met l'accent sur la coopération entre une diversité d'acteurs, davantage que sur les résultats obtenus (Cloutier, 2003).

Le programme LEADER s'inscrit dans une démarche de développement à la fois locale et intégrée : locale car il s'agit d'un modèle *bottom-up*, c'est-à-dire ascendant, et intégrée car non sectoriel. Il est intéressant de constater que le programme, par son fonctionnement, peut alors lui-même être considéré comme une innovation (Osti, 2000). Le fait de confier à un groupe d'acteurs locaux le soin de rédiger une stratégie de développement adaptée à leur territoire, puis de la mettre en œuvre en gérant un budget constitue en soi une innovation : « L'innovation se situe dans la genèse d'une action politique de niveau local mettant en scène des acteurs représentatifs de la société rurale et les impliquant dans une démarche prospective et participative » (Lacquement & Chevalier, 2020 : 1).

### **De l'innovation à la standardisation**

Paradoxalement, le programme LEADER est aussi considéré comme pouvant mener à une standardisation des projets. À partir de la période LEADER+ (2000-2006), les règles deviennent beaucoup plus contraignantes. Cette période se caractérise en effet par une réaffirmation de la logique *top-down* et donc une réduction de l'autonomie du GAL, du personnel du projet et des espaces ruraux, en raison de la précision des règles et des directives à respecter (Dargan & Shucksmith, 2008). Les règles étant valables pour tous les groupes, elles conduisent naturellement à une standardisation des projets. Sur quels critères juge-t-on alors qu'un projet LEADER est innovant ? Le principe d'innovation dans le programme LEADER est considéré depuis la période LEADER+ par plusieurs chercheurs comme « dilué », éloigné de l'idée originale du programme (Pollermann *et al.*, 2014 ; Navarro *et al.*, 2016). Ce qui est considéré comme innovant par un GAL existe le plus souvent déjà ailleurs, mais est nouveau dans la région (Bruckmeier, 2000). La notion d'innovation au centre du programme LEADER fait donc l'objet de négociations, voire de contestation ou résistance de la part des acteurs locaux (Dargan & Shucksmith, 2008).

## **L'INNOVATION, IMPOSSIBLE POUR LES ESPACES LES PLUS MARQUÉS PAR LA PÉRIPHÉRISATION ?**

### **Le rythme soutenu de l'innovation technique, difficile à suivre pour les acteurs locaux**

Les discours tenus par les managers des régions les plus périphérisées montrent qu'il est parfois difficile pour eux de soutenir des projets innovants. Tout d'abord, lorsque l'innovation est envisagée sur le plan technique, les acteurs portant le projet reconnaissent être rapidement dépassés par l'évolution technologique de certains produits. C'est particulièrement vrai pour tous les projets ayant trait à l'électromobilité. Pour la période 2014-2020, plusieurs GAL ont fait le choix de financer des stations de chargement pour des voitures électriques. Les membres souhaitaient ainsi attirer des touristes berlinois ou hambourgeois susceptibles de disposer de ce type d'équipement. Cependant la manageuse d'une de ces régions regrette que le projet, pensé en 2017, ne puisse plus être mis en place en 2019 car les chargeurs dont le financement avait été validé n'existent plus. La temporalité du financement LEADER se révèle donc trop limitante pour le financement de ce type de projet, qui apparaissait aux yeux de nombreux acteurs locaux comme particulièrement innovant.

### **Une injonction à innover inadaptée aux régions les plus affaiblies**

Ensuite, d'autres acteurs estiment que l'injonction à l'innovation véhiculée au sein de LEADER, quoiqu'elle recouvre, ne correspond pas à la réalité du terrain et aux besoins de leur région. Un des managers interrogés confie ainsi privilégier les besoins des habitants. Ces besoins ne relèvent selon lui pas d'une quelconque innovation, mais bien de financements faisant par ailleurs défaut dans la région, par exemple pour rénover le chauffage d'une salle commune. Dans une autre région, le manager estime que la qualité du projet doit l'emporter sur son degré d'innovation. Dans cette région très périphérisée, les membres du GAL considèrent ainsi que, si les porteurs ont franchi les étapes administratives du montage – complexe – de projet, l'apprentissage ainsi réalisé est déjà susceptible d'être récompensé. Il est en effet particulièrement difficile de mobiliser des porteurs de projets LEADER dans un contexte de périphérisation (Lécuyer, 2022).

À l'inverse, dans les régions plus prospères, l'innovation est considérée comme un critère sérieux et quantifié de l'évaluation des projets candidats au financement LEADER. Une région bavaroise a par exemple établi une grille de notation relativisant le caractère innovant du projet : s'il est relativement nouveau en Allemagne, il obtiendra le maximum de points. S'il existe ailleurs en Allemagne, mais pas dans la région, il obtiendra moins de points. Enfin, s'il existe déjà dans la région sous une forme proche, il n'obtiendra qu'un faible score et verra ses chances de financement diminuer.

## L'INNOVATION SOCIALE, UN APPRENTISSAGE POUR LES ACTEURS LOCAUX

Bien que l'innovation promue dans LEADER s'entende surtout au sens social du terme, l'innovation sociale étant plus accessible que l'innovation technique en matière de développement rural, les entretiens ont révélé qu'aux yeux des managers l'innovation se confondait souvent avec l'originalité des projets. Au cours des entretiens, les aires de jeux et la création ou rénovation de maisons communautaires ont généralement été désignées comme les projets les moins innovants par les managers, au sens où ils existent dans un grand nombre de régions.

Pourtant, des cas d'innovation sociale existent bel et bien pour des projets d'aires de jeu. Un GAL a par exemple fait le choix de ne plus financer les projets individuellement mais d'investir le budget de la région dans des groupes de projets rassemblés par thème. Ce fonctionnement permet de mettre en réseau des acteurs de la région ayant des projets similaires et ainsi mutualiser leur expérience, sans donner l'impression que tous les projets financés sont semblables. Ce fonctionnement par réseau crée donc des liens entre les acteurs de la région, ce qui est un des objectifs premiers de LEADER. De plus, la coopération entre acteurs de projets semblables permet de limiter la concurrence intrarégionale, puisque chacun est valorisé au sein du même réseau, en parallèle les uns des autres. Dans cette région particulièrement vieillissante, un des réseaux créés a par exemple pour nom « vieillir activement » (*Aktiv Altern*) et regroupe différents projets pour le maintien en forme des personnes âgées. Ce type de projet est fréquent dans les régions rurales vieillissantes ; on retrouve notamment ce type d'aires de jeu « intergénérationnelles » dans une région voisine. Les activités ont été pensées pour que des seniors, mais aussi des enfants puissent les utiliser, par exemple pour que des grands-parents s'en servent avec leurs petits-enfants. On retrouve également ce type de projet dans une autre des régions étudiées, sous le nom « parc pluri-générationnel » (*Mehrgenerationenpark*). L'innovation sociale dans la région LEADER n'est donc pas l'idée d'une aire de jeu à destination des enfants et des seniors, mais d'avoir mis en réseau les acteurs des trois communes qui souhaitaient mettre en place ce projet pour qu'ils s'accordent sur une procédure optimale, et de les valoriser ensemble, un fonctionnement peu habituel jusqu'alors.

## CONCLUSION

De nombreux obstacles peuvent donc limiter l'innovation promue par LEADER dans les espaces périphérisés. D'une part, la réglementation a évolué depuis la création du programme au début des années 1990 et est devenue de plus en plus prescriptive, conduisant à une forme de standardisation des projets. D'autre part, les acteurs locaux, et en particulier les managers, manquent parfois de moyens ou de connaissances pour mettre en place des projets qu'ils estiment innovants. Ensuite, les acteurs peuvent manquer de volonté pour financer des projets innovants, considérant qu'ils seront moins utiles pour leur territoire que des projets de développement local plus classiques. Ce point de vue est souvent lié à une méconnaissance de ce que peut recouvrir l'innovation, en particulier l'innovation sociale. Celle-ci suppose donc un apprentissage des acteurs locaux, venant s'ajouter à l'apprentissage que représente le montage, long et complexe, d'une demande de financement d'un projet LEADER.

## RÉFÉRENCES

- Bernt M., Liebmann H. (dir.), 2013, *Peripherisierung, Stigmatisierung, Abhängigkeit? Deutsche Mittelstädte und ihr Umgang mit Peripherisierungsprozessen*, Wiesbaden, Springer.
- Bruckmeier K., 2000, « LEADER in Germany and the Discourse of Autonomous Regional Development », *Sociologia Ruralis*, 40(2), p. 219-227 [[doi.org/10.1111/1467-9523.00144](https://doi.org/10.1111/1467-9523.00144)].
- Chevalier P., 2014, *Action locale et développement rural en Europe. Le modèle européen LEADER 2007-2013*, Lausanne, Peter Lang.
- Cloutier J., 2003, *Qu'est-ce que l'innovation sociale ?*, Montréal, CRISES, « Cahier du CRISES » [[base.socioeco.org/docs/et0314.pdf](http://base.socioeco.org/docs/et0314.pdf)].
- Dargan L., Shucksmith M., 2008, « LEADER and Innovation », *Sociologia Ruralis*, 48(3), p. 274-291 [[doi.org/10.1111/j.1467-9523.2008.00463.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9523.2008.00463.x)].
- Lacquement G., Chevalier P., 2020, « Le programme européen LEADER, un modèle de développement à l'épreuve de l'europanisation des politiques rurales », *Géocarrefour*, 94(3) [[journals.openedition.org/geocarrefour/15757](https://journals.openedition.org/geocarrefour/15757)].
- Lécuyer J., 2022, « Mobiliser le programme LEADER dans un contexte de décroissance : stratégies locales d'adaptation à une politique européenne de développement rural », *RERU*, vol. 2, p. 249-268 [[doi.org/10.3917/reru.222.0249](https://doi.org/10.3917/reru.222.0249)].
- Navarro F. A., Woods M., Cejudo E., 2016, « The LEADER Initiative Has Been a Victim of its Own Success. The Decline of the Bottom-Up Approach in Rural Development Programmes. The Cases of Wales and Andalusia », *Sociologia Ruralis*, 56(2), p. 270-288 [[doi.org/10.1111/soru.12079](https://doi.org/10.1111/soru.12079)].
- Osti G., 2000, « LEADER and Partnerships: The Case of Italy », *Sociologia Ruralis*, 40(2), p. 172-180.
- Pollermann K., Raue P., Schnaut G., 2014, « Opportunities for a Participative Approach in Rural Development: Findings from LEADER in Mecklenburg-Vorpommern and the Requirements for Community Led Local Development », *Landbauforschung*, 64(3-4), p. 127-138.

## L'AUTRICE

Joséphine Lécuyer

Université d'Orléans

[josephine.lecuyer@univ-orleans.fr](mailto:josephine.lecuyer@univ-orleans.fr)