

L'Europe au service du développement des territoires ruraux

Le cas de l'initiative communautaire LEADER II Vallée de la Saône

Rémi COTTET-EMARD, doctorant, Théma, CNRS, Université de Franche-Comté

L'initiative LEADER à l'épreuve des territoires

Depuis 1988, la Commission européenne contribue largement au développement des territoires ruraux par l'intermédiaire de sa politique de cohésion économique et sociale. « Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté », et, en partie, de « réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions ou îles les moins favorisées, y compris les zones rurales »¹, les trois fonds structurels (le Fonds Européen de Développement Economique Régional – FEDER –, le Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole – FEOGA – et le Fonds social Européen – FSE –)² participent au financement de programmes de développement régional.

L'initiative communautaire LEADER (Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale) a été conçue en 1989 comme un instrument financier spécial de la politique structurelle. Elle complète l'action des Cadres Communautaires d'Appui (CCA) et celle des Documents Uniques de Programmation (DOCUP) en misant sur une démarche expérimentale et innovante. Ce dispositif européen est une réponse aux difficultés des territoires ruraux. La densité faible, le vieillissement de la population, l'exode des jeunes, la disparition des commerces et des services, la diminution du nombre d'exploitations agricoles et le déficit d'image sont en effet des composantes socio-économiques qui affectent une grande partie de l'espace rural européen. Les programmes LEADER ont donc tenté de miser sur des éléments plus ou moins nouveaux : l'exploitation des ressources endogènes, l'émergence de réseaux et de synergies entre différents acteurs et territoires, le choix d'une approche multi-sectorielle...

Les impacts des programmes LEADER sont souvent du domaine de l'immatériel. Ils ont en effet privilégié des actions d'animation, de communication et d'échanges d'expériences et les effets sur l'emploi n'ont pas été des priorités. Le cas du programme LEADER II Vallée de la Saône illustre assez bien la logique de développement, les effets, les acquis et les difficultés rencontrées dans l'application de ce dispositif européen.

Le cas du programme LEADER II Vallée de la Saône

La région Franche-Comté, caractérisée par une forte ruralité, a réservé un accueil très favorable à l'initiative communautaire LEADER II. Onze programmes, dont celui de la vallée de la Saône ont bénéficié de ces financements européens.

Ce dernier a commencé en 1994 ; il est orienté vers le développement du tourisme fluvial. Douze cantons, soit plus de 200 communes du nord-est de la Haute-Saône, ont été concernés et environ 1 438 000 M[€] provenant des fonds européens ont été consommés. Ce programme devait, d'une part, encourager les plaisanciers à consommer pendant leur séjour et à visiter l'arrière-pays, d'autre part, motiver les populations locales pour s'approprier leur propre territoire. Les partenaires ont donc tenté de diversifier au maximum leur action, en misant à la fois sur des investissements matériels et immatériels. Quelques actions ont été retenues et financées par le programme LEADER :

— aménagements touristiques comme des panneaux de signalisation, un chemin de halage de 43 km entre Seveux et Port-sur-Saône ou des équipements le long de la voie d'eau (halte fluviale, rampe à eau) ;

— diversification de l'activité économique avec l'élaboration d'une charte de qualité destinée à tous les commerçants et le développement de points de vente de produits locaux ;

— animation culturelle comme la mise en place d'une péniche culturelle itinérante ;

— communication avec la publication d'un guide touristique concernant l'ensemble de la vallée de la Saône ;

— études sur l'animation de la voie d'eau à travers la valorisation des maisons éclusières.

Comme tous les programmes LEADER, les réalisations sont le résultat de co-financements entre des contributions européennes (FEDER, FEOGA, FSE), des contreparties publiques nationales (État, Région, Département et collectivités locales) et des contributions privées (fig. 1).

Fig. 1 - Répartition financière du programme LEADER II Vallée de la Saône

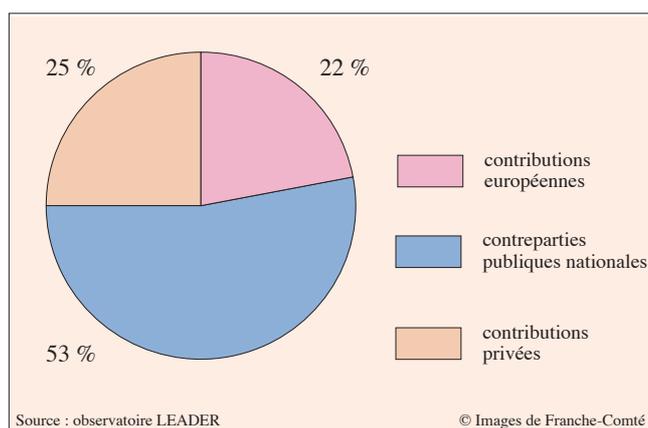
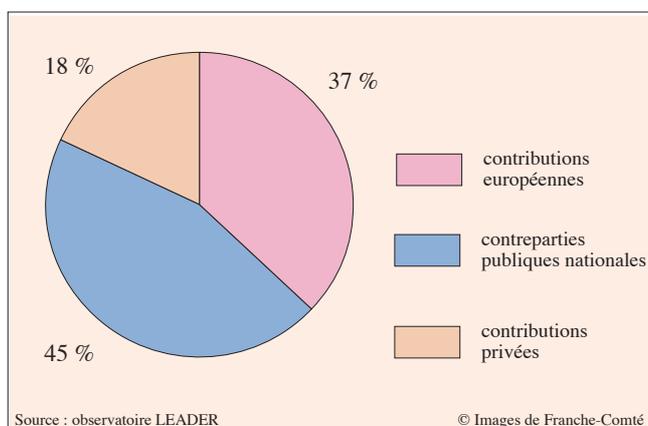


Fig. 2 - Répartition financière de l'initiative LEADER II en France



La comparaison avec les moyennes nationales illustre pour le programme LEADER II Vallée de la Saône, un effet de levier important, puisque les fonds européens ne représentent que 22 % du financement global (fig. 2).

Des impacts positifs du programme sur le territoire ...

Le programme LEADER II Vallée de la Saône arrive à son terme et quelques actions sont encore en cours de réalisation. Les impacts sont pour l'instant difficilement quantifiables et seront plus facilement mesurés dans quelques années. Ils reposent principalement sur l'amélioration de l'environnement naturel, de l'offre touristique et de l'image du territoire.

La fréquentation touristique dans les musées, les bases de loisirs, les hébergements (hôtels, gîtes ruraux, campings) et dans les offices de tourisme, le trafic de plaisance au niveau des écluses, les chiffres d'affaires des commerçants qui ont participé à la charte de qualité, seront des indicateurs pertinents. Si les retombées économiques d'un tel programme de développement sont encore difficilement quantifiées, sa valeur ajoutée repose dès aujourd'hui sur des effets d'ordre immatériel, qui sont les suivants.

Premier acquis : l'introduction de territoire-projet a permis de dépasser celle de territoire-unité administrative

La recherche d'une forme de cohérence (économique, culturelle ou sociale), ou parfois simplement le besoin de trouver la dimension géographique requise par LEADER ont débouché sur l'émergence de nouvelles entités territoriales de référence.

L'approche territoriale de LEADER n'est pas étrangère à une évolution plus générale des politiques d'aménagement du territoire vers de « nouvelles géométries territoriales », définies en fonction de besoins spécifiques.

Le territoire LEADER II Vallée de la Saône a permis d'associer des « communes éloignées » autour d'une même problématique, c'est le cas de Champlitte, de Vitrey-sur-Mance ou de Passavant-la-Rochère, situées à l'écart de l'axe de la Saône.

Deuxième acquis : une mobilisation d'acteurs variés

Les programmes LEADER se sont mis en place dans le cadre de structures ad-hoc, les Groupes d'Action Locale (GAL). Organes de décision, ils ont été très souvent l'occasion de rencontres nouvelles et de synergies entre des acteurs privés et publics.

Le Groupe d'Action Locale du programme LEADER II de la Vallée de la Saône rassemble à la fois :

- des acteurs politiques : les conseillers généraux des douze cantons et quelques maires ;

- des acteurs économiques : les chambres interconsulaires, le Groupement pour le Tourisme Fluvial (GTF), le président des Hôteliers Restaurateurs et le club « la Saône » ;

- des acteurs touristiques : le Comité Départemental du Tourisme (CDT),

— des particuliers comme certains loueurs de bateaux et des entreprises ;

— d'autres partenaires comme le Conseil en Architecture, Urbanisme et Environnement (CAUE) qui a permis d'identifier des circuits touristiques.

Troisième acquis : l'identité locale, un vecteur de développement

L'eau a été le dénominateur commun pour l'ensemble du programme LEADER Vallée de la Saône et s'est décliné sous des formes diverses : l'eau et les loisirs, l'eau et le patrimoine, l'eau et les hommes. Cette thématique transversale présente l'intérêt de créer une identité non seulement géographique mais également économique et culturelle.

Elle permet de prendre appui sur le territoire, de redonner à la Saône sa valeur d'axe structurant, d'offrir aux visiteurs une lecture aisée de la vallée de la Saône et de ses dimensions plurielles, et de susciter une coopération entre l'ensemble des partenaires socio-économiques. Le guide touristique réalisé dans le cadre du programme LEADER, contribue largement à la définition de cette identité.

Comme toutes les politiques publiques, certaines difficultés ont quelquefois éloigné le programme de ses objectifs de départ. Les élus locaux ont en majorité perçu le programme LEADER comme une nouvelle ressource financière utile pour réaliser des opérations ponctuelles, et non pas une occasion de travailler différemment et d'expérimenter de nouvelles démarches de développement.

Une enquête réalisée auprès des maires des communes a confirmé cette tendance.

Le programme LEADER II Vallée de la Saône s'est appliqué, comme beaucoup d'autres politiques, sur un territoire porteur de nombreux autres projets de développement.

La Commission européenne avec ses programmes d'aide, l'Etat avec les Contrats de plan, les collectivités locales et leurs nouvelles compétences, les structures intercommunales et certaines associations s'investissent également sur ce même territoire et sur le même thème du tourisme fluvial.

Toutefois, encore plus de concertation entre ces nombreux acteurs et les différents programmes réduira les inégalités territoriales qui semblent émerger.

Le programme LEADER II Vallée de la Saône arrive à son terme et la question de « l'après-LEADER » devient une préoccupation récurrente pour l'ensemble des acteurs. La disparition du GAL est probable et elle aura sûrement des incidences importantes sur l'avenir des projets cofinancés par les fonds européens.

Celui de la péniche culturelle itinérante risque par exemple de « tomber à l'eau ».

Un bilan globalement positif

Face aux difficultés qu'ont connues beaucoup de zones rurales européennes, l'initiative communautaire LEADER a sans aucun doute tracé de nouvelles voies de développement

qui apparaissent aujourd'hui comme un début de réponse aux exigences de dévitalisation et d'épanouissement de ces territoires.

Le programme LEADER II Vallée de la Saône en est une illustration. Il a sans conteste lancé ou relancé la réflexion autour du développement touristique.

Il a aussi permis des aménagements importants et tracé de nouvelles voies de collaboration entre les acteurs comme la charte de qualité ou le projet de péniche culturelle. Les responsables se serviront sûrement de cette expérience pour la mise en place d'autres politiques de développement comme les Pays !

À présent, la question est de savoir dans quelle mesure les voies tracées par LEADER peuvent être consolidées et permettre aux zones rurales d'acquérir une véritable « compétitivité territoriale ». Cet enjeu prend un caractère crucial au moment où LEADER II s'achève, cédant sa place à LEADER+ (2000-2006). Les acteurs locaux devront encore faire preuve de plus d'innovation, en misant en particulier sur la coopération entre les territoires ■

¹ Article 158 (ex-article 130A) du Traité instituant la Communauté européenne.

² FEDER : Fonds Européen de Développement Économique Régional ; FEOGA : Fonds Européen d'Orientation et de garantie agricole ; FSE : Fonds Social Européen