

Politiche pubbliche e sviluppo rurale in Francia: forme di coordinamento per l'azione locale nel programma europeo LEADER 2007-2013

Pascal Chevalier, Guillaume Lacquement, Lala Razafimahefa

► To cite this version:

Pascal Chevalier, Guillaume Lacquement, Lala Razafimahefa. Politiche pubbliche e sviluppo rurale in Francia: forme di coordinamento per l'azione locale nel programma europeo LEADER 2007-2013. WIP – EDIZIONI SCIENTIFICHE. Eugenio Cejudo, Marinela Labianca (éds), Politiche di sviluppo rurale, metodi, strategie ed esperienze internazionali a confronto, p. 123-143, 2017. hal-02463580

HAL Id: hal-02463580

<https://hal-univ-perp.archives-ouvertes.fr/hal-02463580>

Submitted on 1 Feb 2020

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.

Politiche pubbliche e sviluppo rurale in Francia: forme di coordinamento per l'azione locale nel programma europeo LEADER 2007-2013

Pascal Chevalier, Guillaume Lacquement, Lala Razafimahefa

1. Introduzione

Il programma Leader non è stato concepito come una dichiarazione da applicare in quanto tale, nelle diverse regioni dell'Unione europea. Certamente, il quadro normativo di questo strumento di politica pubblica è stato definito a livello europeo, ma le modalità per la sua attuazione rivelano un trasferimento di poteri a livello nazionale e locale. Difatti l'attuazione del programma europeo è affidata a specifici operatori. Questa prerogativa si esprime in particolare nella progettazione di programmi nazionali di sviluppo rurale che declinano gli obiettivi dell'azione pubblica, fissano le priorità e soprattutto specificano i termini di attuazione locale del programma: delimitazione dei confini delle aree Leader, composizione dei Gruppi di Azione Locale, definizione di strategie di sviluppo locale, selezione e finanziamento dei progetti.

Il livello europeo stabilisce il quadro normativo. Il livello statale stabilisce le linee guida per l'azione pubblica. Ma è a livello locale che si formano le reti di cooperazione (i GAL) in cui vengono proposti i 'confini' per l'azione, dove vengono elaborate e redatte le politiche alle quali si rivolgono i progetti. Come principio fondamentale del programma Leader, l'approccio dal basso delega agli attori locali le vere prerogative di progettazione e di azione. Pertanto, l'applicazione del programma Leader si traduce localmente in modo differenziato perché dipende da varie forme di coordinamento dell'azione collettiva.

È proprio a dette forme di azione locale che intendiamo riferirci in questo contributo. L'obiettivo è di identificarle mediante una lettura dettagliata delle strategie di sviluppo locale.

L'analisi si concentra sui documenti programmatici elaborati dai 247 Gruppi di Azione Locale riconosciuti e costituitisi in Francia per il periodo 2007-2013 (si veda Riquadro n. 1).

Lo studio si focalizza su quattro elementi principali: la definizione di priorità strategiche, l'appartenenza socio-professionale dei promotori del progetto, la tipologia dei progetti di sviluppo e la natura delle risorse socio-economiche utilizzate nei progetti stessi. Partiamo dal presupposto che l'articolazione di questi quattro elementi prende forme diverse e contribuisce alla differenziazione delle attività di sviluppo locale nelle aree rurali. Per individuare le varie tipologie usiamo le tecniche di analisi statistica multivariata.⁹ Il metodo è quello di cercare corrispondenze tra le variabili selezionate. Queste si riferiscono alle quattro dimensioni dell'azione di cui sopra. L'analisi delle corrispondenze mira a comprendere le varie forme di combinazione. Il metodo produce classificazioni statistiche che possono essere mappate per integrare la dimensione spaziale per l'interpretazione dei risultati.

Riquadro metodologico n. 1

I documenti programmatici dei 247 Gal sono organizzati in 25 archivi regionali preparati dalla Rete Rurale nazionale in Francia e dalle reti regionali Leader. Essi sono stati raccolti in un unico documento di oltre 7.000 pagine, che include tutte le strategie locali (30 pagine in media).

Questo documento è organizzato in tre capitoli:

- Individuazione della priorità "mirata" della strategia e delle priorità secondarie.
- Identificazione dei progetti finanziati nel periodo 2007-2013 (tipi di progetto, di finanziamento, data di realizzazione).
- Identificazione dei responsabili del progetto (nome, stato, tipo di progetto, data di completamento).

Queste tre informazioni costituiscono la base di dati per l'analisi testuale. Le misure hanno preso in considerazione gli importi finanziari assegnati alle priorità strategiche e in seguito ai progetti.

Il capitolo si compone di tre parti. La prima parte si concentra sulle modalità di trascrizione del programma Leader da parte di entrambi i livelli territoriali responsabili della sua attuazione in Francia. L'asse Leader della politica di sviluppo rurale dell'Unione europea offre un menù di priorità strategiche che, in virtù del principio di sussidiarietà, si declinano successivamente nel programma d'azione secondo gli orientamenti nazionali e locali.

⁹ Qui, le classificazioni gerarchiche ascendenti (CAH).

Lo studio dei documenti strategici prodotti dal governo (Piano di Sviluppo Rurale Nazionale) e dai Gruppi di Azione Locale del programma Leader (strategie di sviluppo) ha lo scopo di misurare gli effetti del contesto istituzionale e geografico coinvolti nella traduzione della politica europea.

La seconda parte dello studio mira a caratterizzare l'azione di sviluppo locale identificando le risorse mobilitate nei progetti selezionati dai Gruppi di Azione Locale. L'analisi testuale si rivolge alla versione sintetica delle "schede progetto" emesse dai Gal nel loro bilancio di attività.

La distribuzione relativa delle tre categorie di risorse (sociali, ambientali e culturali) differenzia l'azione locale di sviluppo territoriale. Questo dipende anche dai promotori del progetto. Chi sono gli attori coinvolti nella valorizzazione delle risorse locali? Questa dimensione è fondamentale per comprendere la differenziazione delle forme di coordinamento delle azioni di sviluppo locale, per la quale offriamo nella terza e ultima parte, una mappatura e una classificazione tipologica dei 247 Gal presenti nel territorio francese.

2. La trascrizione del programma LEADER: alcune priorità strategiche sono 'ridotte' a livello nazionale e locale

Secondo le istruzioni del Ministero dell'Agricoltura nel 2007, il programma Leader 2007-2013 in Francia ha confermato la destinazione del programma europeo verso territori già organizzati secondo forme di cooperazione intercomunale a livello sub-regionale: Parco naturale regionale e nazionale.¹⁰

¹⁰ I "Pays" sono un'emanazione della Legge quadro per la pianificazione dello sviluppo e la valorizzazione del territorio del 4 febbraio 1995 (Loi d'Orientation pour le Développement et l'Aménagement du Territoire del 4 febbraio 1995 – chiamata "Loi Pasqua") e della Legge per la pianificazione e lo sviluppo territoriale sostenibile del 29 giugno 1999 - detta Legge Voynet (Loi pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire du 29 juin 1999 – "Loi Voynet"). Entrambe le leggi di pianificazione urbanistica della fine del 1990 stabiliscono la possibilità di creare "aree di progetto". Queste sono progettate come aree di cooperazione inter-comunale, costituite su iniziativa degli attori locali sulla base di un principio di coerenza geografica, economica, sociale e culturale. Nel quadro giuridico dell'associazione, i "Pays" si propongono di offrire una strategia di sviluppo locale che è contrattualizzata con lo Stato e le Regioni. Nel 2010, 250 "Pays" sono stati riconosciuti dallo Stato.

Quasi l'80% dei Gal francesi poi corrisponde ai "Pays" e di conseguenza sono stati gestiti da associazioni senza scopo di lucro (legge del 1901). Come ha definito il quadro nazionale metodologico (MAP, 2007)¹¹ i confini istituiti sono in gran parte integrati in piccole città da 20.000 a 50.000 abitanti, al fine di sfruttare le loro funzioni di centri di servizio.

I Gal durante la programmazione europea 2007-2013 hanno ricevuto un importo medio di 1,5 milioni di Euro, definito in base alla densità di popolazione. Questo finanziamento è destinato a produrre effetti sensibili sullo sviluppo territoriale in materia di occupazione e qualità di vita, articolando le attività di investimento nelle infrastrutture, in azioni di gestione funzionali ed eventi promozionali e networking.

2.1 Tre sequenze di trasferimento

Per descrivere le modalità di trascrizione del programma europeo Leader sul territorio francese, si propone di utilizzare il quadro teorico dei "*policy transfert studies*" (Delpeuch, 2008; 2009) e descrivere il processo di trasferimento articolato in tre sequenze.

Durante la prima sequenza, l'Unione europea ha definito le linee guida della politica rurale, in cui sono stati fissati gli obiettivi strategici nel Programma europeo per lo sviluppo rurale (PDER). Questo documento propone un corpus di misure da cui gli Stati membri hanno fatto discendere le proprie scelte e così ricevere un sostegno finanziario comunitario.

La seconda sequenza si situa a livello nazionale e corrisponde alla fase di attuazione effettiva. La traduzione regolamentare del programma è stata affidata al Ministero dell'Agricoltura che ha integrato l'asse Leader nel programma di sviluppo rurale nazionale (Programme National de Développement Rural - PNDR). Quest'ultimo in particolare ha fissato due obiettivi ispirati agli orientamenti dei Consigli europei di Lisbona (2000) e di Göteborg (2001) e alle conclusioni della conferenza di Salisburgo nel 2003: in primo luogo, rafforzando la diversificazione delle attività rurali e il loro inserimento nei sistemi economici competitivi; e in secondo luogo, sostenendo la gestione sostenibile delle risorse. Entrambi gli obiettivi sono stati poi tradotti in quattro priorità nazionali: migliorare la qualità della vita, migliorare la competitività regionale, valorizzare il patrimonio naturale e culturale, e sostenere il turismo rurale.

¹¹ Ministero dell'Agricoltura e della pesca (MAP), Circolare del 30 Aprile 2007: *Quadro metodologico per la realizzazione del bando regionale per i progetti per la selezione dei GAL*, 2007.

La terza sequenza si è sviluppata localmente. I Gal hanno avuto il compito di redigere una strategia di sviluppo sulla base di una gerarchia di priorità del programma nazionale distinguendo tra priorità “mirate” (strategiche) e priorità “secondarie”. Inserita nella tradizione del programma Leader Plus (2000-2006), tale disposizione aveva lo scopo di conferire una dimensione partecipativa alla stesura del documento programmatico. Essa mira inoltre a dare al progetto di sviluppo territoriale, una “visione lungimirante e trasversale” (Chevalier, 2014).

2.2. Quattro modelli di strategia

In generale, la priorità “migliorare la qualità della vita” è stata prevalentemente utilizzata dai Gal francesi (41%). Essa esprime una volontà di azione a favore e per il sostegno di progetti di sviluppo, come la realizzazione di strutture pubbliche e private, la ristrutturazione di infrastrutture in loco e il recupero del patrimonio rurale. Questa priorità “mirata”, è spesso associata alla diversificazione dell’economia locale, come priorità “secondaria”, con l’obiettivo di favorire la realizzazione di progetti innovativi che creano posti di lavoro. In dettaglio, la trascrizione della politica europea ha portato a quattro modelli di strategia che possono essere distinti in base alla relativa importanza della priorità “mirata” (si veda il riquadro n. 2) (fig.1).

Riquadro metodologico n. 2

Abbiamo selezionato le quattro priorità definite dal PNDR, classificate in ogni Gal in base all’importo finanziario previsto per ciascuno nelle previsioni di bilancio.

- Migliorare la qualità della vita tra cui la ristrutturazione dei villaggi, gli investimenti nella costruzione di strutture pubbliche, ecc.
- Migliorare la competitività regionale attraverso il sostegno alla diversificazione delle attività rurali, agricole o non agricole, e lo sviluppo delle piccole imprese.
- Valorizzare il patrimonio naturale e la culturale locale.
- Sostenere il turismo rurale.

Abbiamo poi condotto un’analisi statistica incrociata dei differenti profili locali, e seguendo una classificazione gerarchica ascendente, abbiamo identificato i modelli dominanti.

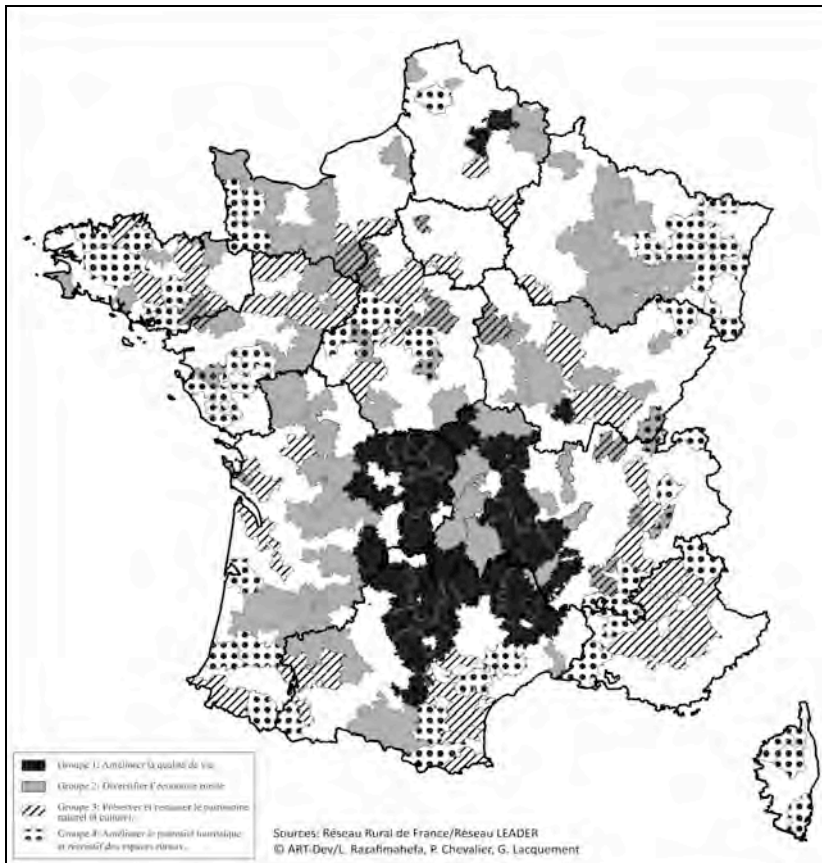


Fig. 1 – Le tipologie di priorità “mirate” nelle strategie di sviluppo dei 247 Gal francesi (Fonte: Elaborazione propria).

Il modello di strategia più comune si basa sul sostegno prioritario a progetti volti al miglioramento della qualità della vita rurale. La carta mostra che i Gal in questione si trovano in particolari regioni del Massiccio Centrale, dove più della metà del bilancio di previsione è stato speso per queste misure, riducendo automaticamente la quota destinata alla creazione di occupazione e alla diversificazione delle attività.

Queste scelte strategiche possono essere spiegate considerando la condizione precaria delle comunità rurali la cui situazione socio-economica richiede maggiori investimenti materiali che altrove. Esse inoltre esprimono una concezione piuttosto ‘agro centrata’ (*agrocentrée*) dello sviluppo rurale in un contesto di bassa diversificazione economica.

In queste aree del Massiccio Centrale, il programma Leader è accorso in sostegno dello Stato e dei governi locali nel finanziamento e realizzazione di infrastrutture rurali.

Il secondo modello corrisponde ai Gal che hanno stabilito l'obiettivo di "diversificare l'economia rurale", puntando in particolare al sostegno delle attività non agricole e alla competitività delle imprese. Questo modello strategico ha caratterizzato i Gal della Aquitania, della Lorena e Normandia e parte della Borgogna, in questi territori l'attività progettuale si concentra sulla diversificazione delle attività economiche. Una formula schematica che mette insieme le azioni previste, esprime più o meno chiaramente questo approccio generale: sostenere un'agricoltura multifunzionale per sviluppare una economia di approvvigionamento sostenibile e competitiva e sostenere lo sviluppo delle piccole imprese nel settore non agricolo. Queste strategie riflettono i rapidi cambiamenti delle strutture economiche nelle zone rurali, segnati dalla contrazione dell'attività e dall'occupazione nel settore agricolo e da una maggiore attività e occupazione nel settore dei servizi. Tali dinamiche, già note in alcune zone rurali, sollevano questioni riguardanti l'integrazione di nuove attività per le economie regionali e per l'economia nazionale.

Nella Valle della Loira, la parte orientale della valle del Rodano e la Provenza, le strategie hanno fatto invece riferimento ad un modello "ambientale" e "patrimoniale". La progettazione di azioni di sviluppo ha teso rafforzare l'attrattività residenziale e turistica valorizzando i servizi rurali connessi al patrimonio naturale e culturale. In tal senso il programma Leader ha spesso sostenuto le politiche già avviate da altre strutture o enti come ad esempio i parchi regionali. Questo modello tende a considerare gli spazi rurali come emblemi della biodiversità, di paesaggi naturali e agricoli, di competenze tradizionali e culture locali produttive. L'influenza della società urbana si misura con l'andamento del valore patrimoniale della campagna circostante o delle vicinanze, facilmente raggiungibile dai luoghi di maggiore concentrazione urbana.

Infine, un quarto gruppo è contrassegnato dalla priorità del miglioramento del potenziale turistico e ricreativo delle zone rurali. La quota di finanziamento di tali misure si aggira intorno al 60% del bilancio totale, come è avvenuto per esempio nel bacino di Arcachon, in Bretagna e in Alsazia. Le strategie locali hanno quindi considerato l'approccio Leader come un dispositivo adatto per risolvere i conflitti di uso del suolo in aree naturali fragili ed esposte a rischi (litorali, saline costiere, zone umide). Il progetto di sviluppo ha cercato di conciliare le attività produttive (agricoltura, in particolare), il turismo e la protezione degli ambienti naturali.

3. Alcune priorità nei progetti di sviluppo: la selezione delle risorse territoriali

Sotto l'approccio Leader, le priorità strategiche sono tradotte in azioni concrete di sviluppo territoriale. I Gruppi di Azione Locale sono responsabili dell'organizzazione di inviti a presentare progetti e di procedimenti successivi come la selezione di categorie che si distinguono per il tipo di risorse socio-economiche indicate e valorizzate per l'azione di sviluppo.

3.1 La risorsa territoriale come potenziale localizzato per lo sviluppo socio-economico

La risorsa territoriale in Europa è diventata progressivamente una delle figure chiave nella pianificazione e nello sviluppo locale. Ci si riferisce all'idea che in luoghi che presentano potenzialità di sviluppo un accordo sociale possa mobilitare e trasformare dette risorse conferendo loro valore anche economico (*Elle renvoie à l'idée que les lieux renferment des potentiels de développement qu'une intention sociale est susceptible, après les avoir identifiés, de mobiliser et de transformer en actif marchand ou en source de valeur économique*, cit. Gumuchian e Pecqueur, 2007).

La 'produzione di risorse rurali' (*fabrication de ressources rurales*) è quindi intesa come un approccio individuale o collettivo che consiste nell'inventariazione di oggetti o attributi del territorio locale, sia di natura materiale o immateriale, con l'intento di creare attività economiche e occupazione (Lacquement e Raynal, 2013).

Nel caso del programma europeo Leader, il compito dei Gruppi di Azione Locale si basa in particolare su tecniche diagnostiche e inventari che precedono e giustificano le varie forme di valorizzazione economica: la modernizzazione delle infrastrutture, la realizzazione di strutture socio-culturali, la creazione di imprese e di nuovi comparti, la progettazione di prodotti turistici, ecc. Si tratta di reti di cooperazione costituite in seno ai Gal che attingono a risorse rurali per lo sviluppo locale. A tal fine, i Gal organizzano inviti a presentare progetti e quindi procedono ad effettuare la selezione dei documenti attraverso la suddivisione in specifiche categorie.

L'approccio di selezione delle risorse contribuisce a differenziare l'azione di sviluppo locale. Le strategie dei Gal infatti interpretano le linee guida adottate a livello nazionale, effettuando la scelta delle categorie. Queste scelte sono la traduzione locale della politica rurale ed esprimono il carattere endogeno dell'approccio allo sviluppo territoriale.

L'interpretazione locale del programma Leader dipende in larga misura dalla natura delle risorse socio-economiche scelte e dal modo in cui sono valorizzate per l'economia locale. Questi sono i progetti di sviluppo che attivano le risorse del territorio inventariate nei documenti strategici.¹²

3.2 Tre logiche di attivazione delle risorse territoriali

I documenti del progetto Leader messi a disposizione dalla banca dati della Rete rurale francese e il relativo trattamento statistico consentono di distinguere tre logiche principali di attivazione delle risorse territoriali (fig. 2).

Per quasi la metà, i Gal francesi si sono *a priori* impegnati in una logica di settorializzazione delle risorse (tipo 1 e 2). Ciò significa che la maggior parte dei progetti di sviluppo mobilita un solo tipo di risorse, classificate in due categorie principali, quella delle risorse ambientali e quella delle risorse sociali.

Per quanto riguarda la prima (tipo 1), i progetti mobilitano le qualità dell'ambiente naturale negli approcci di valorizzazione patrimoniale. I Gal hanno effettuato operazioni per selezionare le varie componenti della biodiversità e dei paesaggi naturali. Successivamente hanno reso coerenti i vari dispositivi di protezione e conservazione. Infine, hanno favorito l'attività turistica con mezzi strutturali per l'accesso ai siti (strade, sentieri, passerelle, ecc...) e per sensibilizzare le diverse tipologie di pubblico potenziale (scuole, turisti) a preservare l'ambiente (pannelli pedagogici, indicazioni, siti web, ecc...). Questi progetti sono localizzati soprattutto nelle aree a bassa densità in cui l'azione ambientale, storica, è spesso supportata da carte dei parchi nazionali (Parco Nazionale del Mercantour e di Ecrins) e dei parchi naturali in particolare regionali (PNR del Lubéron, PNR dei Ballons des Vosges, PNR Anjou-Touraine, tra i più importanti).

¹² Il concetto di attivazione delle risorse territoriali si riferisce al lavoro in corso di economia istituzionale (Peyrache-Gadeau, Pecqueur, 2004; Coulet e Pecqueur, 2013).

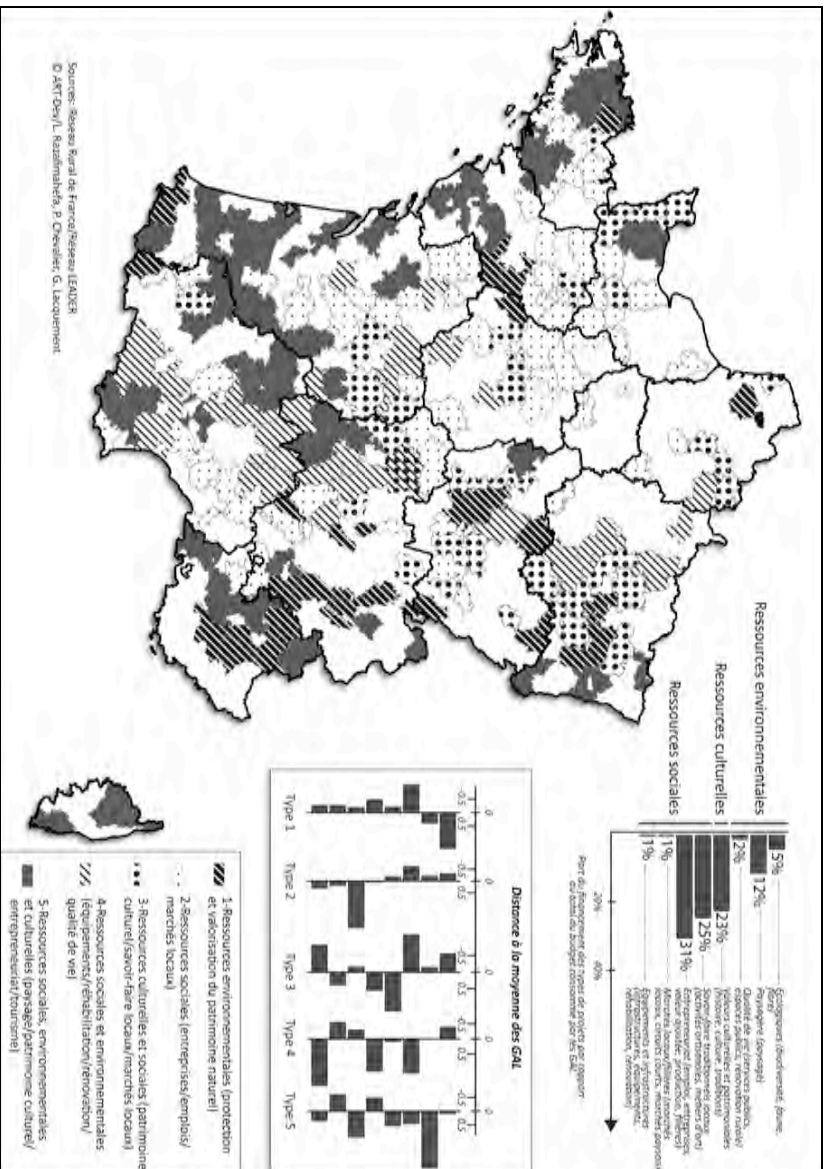


Fig. 2 - Tipologie di risorse del territorio all'interno dei progetti Leader dei 247 Gal francesi (Fonte: Elaborazione propria).

Ma la logica della settorializzazione si esprime soprattutto nella scelta (per la categoria) delle risorse sociali (tipo 2). Tale scelta è incentrata su un approccio prioritario di sviluppo dell'economia attraverso la creazione di nuove imprese, mediante la manutenzione e/o l'insediamento di attività produttive in agricoltura o nel settore industriale, o il sostegno di nuove forme di commercializzazione (circuiti corti). La strategia mira a diversificare il tessuto produttivo locale e a migliorare l'integrazione della produzione locale nei mercati locali, nazionali e internazionali. I progetti sostengono la diversificazione delle produzioni locali (produzioni di "nicchia", produzioni alternative o non convenzionali), ma anche la loro *specificazione* per l'assegnazione di etichette di origine o di qualità. Si ipotizza che la creazione di valore aggiunto possa produrre effetti positivi e a catena sull'occupazione e sul reddito.

La questione è di fondamentale importanza nelle aree rurali a rischio di marginalizzazione economica a causa della scomparsa di attività produttive (confine settentrionale del Massiccio Centrale, l'entroterra della Linguadoca, Massiccio Armorico, ecc...).

Meno numerosi (circa un quinto) sono i Gal che hanno registrato i loro progetti secondo una logica di associazione delle risorse locali (tipo 3: culturale e sociale; tipo 4: sociale e ambientale). Questa logica caratterizza le zone di collina, di altipiano, di media e (talvolta) alta montagna, dove la situazione socio-economica è piuttosto fragile. La bassa densità domina.

Il flusso migratorio ha favorito la ripresa demografica, ma senza compensare il deficit naturale e l'invecchiamento strutturale. L'abbandono delle attività produttive è stato intenso in determinate aree (nelle montagne agro-pastorali o nelle campagne industriali) incapaci di resistere all'imposizione del produttivismo agricolo e alla concentrazione industriale.

Così, l'azione del Leader si concentra su interventi di ristrutturazione edilizia, in particolare su investimenti in attrezzature e servizi, pubblici o privati, nel settore socio-culturale (tipo 3). Inoltre, i progetti Leader stanno sostenendo interventi per la valorizzazione del patrimonio culturale (creazione di musei locali, percorsi di scoperta del patrimonio rurale, recupero del patrimonio proto-industriale, come le fucine o e le conerie, ecc...), intrapresi da altre strutture di cooperazione territoriale, come i parchi naturali regionali, creati più di recente in queste regioni (tipo 4) (PNR dell'Aubrac, PNR del Plateau di Millevaches, PNR delle Ardenne, ecc...).

I Gal rimanenti (poco meno di un terzo) si distinguono per aver adottato una logica di integrazione delle risorse locali (tipo 5). La concezione del progetto è di tipo integrale, cioè comprende tutte le categorie secondo un approccio globale di attivazione delle risorse inventariate a scala locale.

Tale forma di valorizzazione è influenzata dalla prossimità urbana e/o dal turismo. La strategia del Gal è diretta a far affluire reddito dalla clientela urbana e/o turistica mediante la ‘specificazione’ delle produzioni locali e la promozione del patrimonio naturale e culturale. Questo è il caso della maggior parte dei Gal costieri, compresi quelli della costa atlantica (Pays d’Oléron, Gal del Bacino di Arcachon e della Pointe du Raz, per esempio) che beneficiano sia di una forte attrattiva turistica sia di un importante patrimonio naturale e architettonico inseriti in dispositivi di protezione e di valorizzazione (Parc Naturel Régional Marin, Zone de Protection du Patrimoine Architectural et Urbain, etc) (Laidin, Berrier-Sollic, 2016).

4. Alcune forme localmente differenziate di coordinamento delle azioni di sviluppo locale

Le iniziative di valorizzazione delle risorse socio-economiche dipendono dai progettisti (*des porteurs de projet*). La seguente analisi si concentra sui responsabili del progetto per comprendere i caratteri dell’iniziativa di sviluppo endogeno, basandosi su tre tipologie (sfere) di attori rappresentati nei Gal, più o meno istituzionali, più o meno associativi e più o meno imprenditoriali (fig. 3).

Il trattamento statistico della banca dati distingue due forme principali di ambito del progetto: un ambito esclusivo o quasi esclusivo e un ambito associato. Il primo si traduce in un’eccessiva presenza di una delle tre tipologie di soggetti che costituiscono i Gruppi di Azione Locale (tipi 1, 2 e 3). Il secondo rivela le forme più diffuse di iniziativa suddivise tra gli attori coinvolti. La coppia più comune mette insieme le istituzioni e le associazioni. Più raro risulta tuttavia l’equilibrio tripartito nella distribuzione dell’iniziativa endogena. Lo stato dei promotori introduce quindi un fattore decisivo nella differenziazione delle forme di coordinamento delle azioni di sviluppo locale.

A partire dalla metodologia sviluppata da G. Lacquement e J.C. Raynal (Lacquement, 2008; Lacquement e Raynal, 2013), è possibile proporre una tipologia di forme di coordinamento dell’azione locale nei 247 Gal francesi (fig. 4). L’analisi statistica multivariata (si veda il riquadro metodologico) permette di individuare più precisamente le tipologie di attori coinvolti nell’ambito dei progetti con risorse selezionate e *attivate* nei progetti. I risultati distinguono cinque forme di coordinamento delle azioni di sviluppo locale che presentiamo in due gruppi principali.

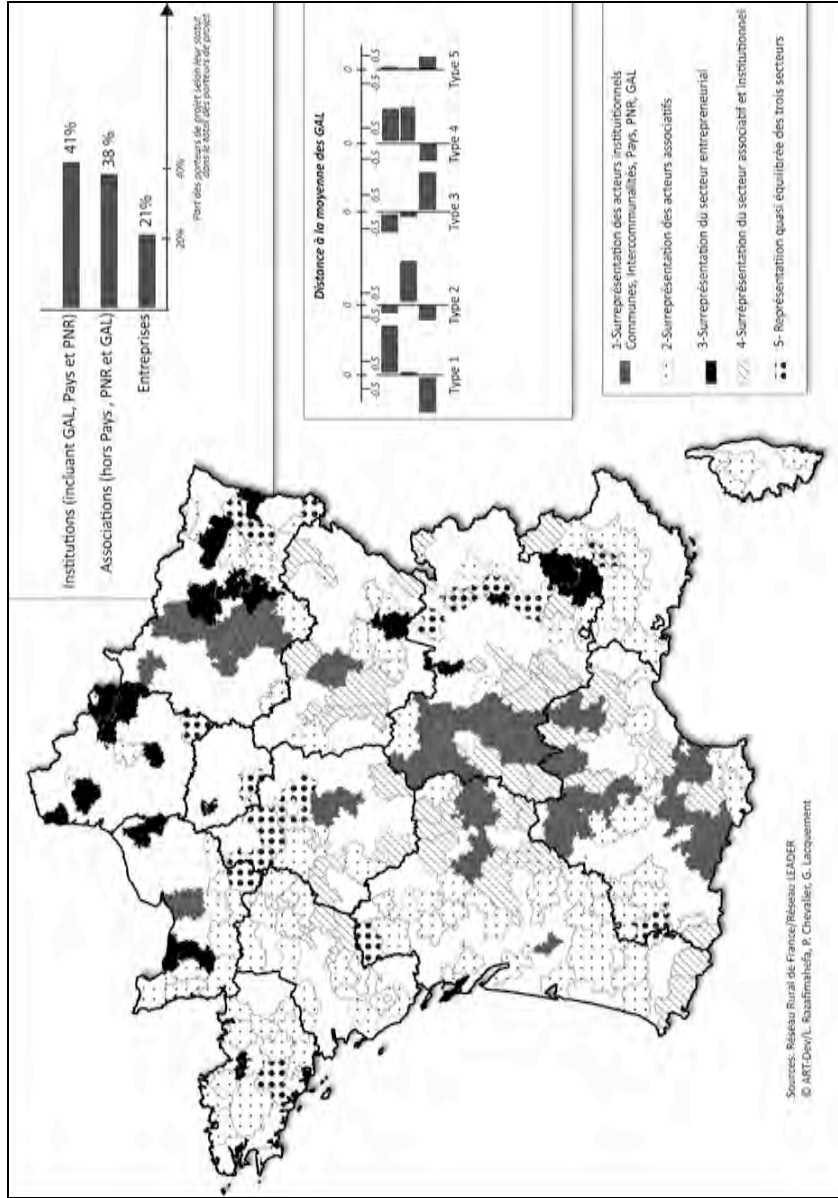


Fig. 3 – Tipologie di responsabili del progetto Leader nei 247 Gal francesi (Fonte: Elaborazione propria).

4.1 Alcune forme di azione locale esclusive

Il primo tipo si riferisce a un controllo sostanzialmente municipale. Esso domina le zone collinari (Pirenei centrali, Massiccio Centrale, Ardenne), descritte da R. Béteille come le regioni della “diagonale del vuoto” (diagonale du vide - Béteille, 1981), a causa della bassa densità e dell’invecchiamento strutturale della popolazione.

L’esame indica che i promotori dei progetti sono prevalentemente comunali o intercomunali (*communautés de communes*) (70% in media per Gal), mentre la natura dei progetti attesta la priorità delle infrastrutture pubbliche. Essi riguardano principalmente la costruzione di impianti o strutture (servizi pubblici - *maisons de services publics*, musei locali), la ristrutturazione di edifici o la progettazione di spazi pubblici.

Il programma Leader a volte sembra essere un pretesto per finanziare operazioni che a priori non rivelano direttamente il proprio ambito di applicazione. Qui, la leadership politica locale si è ‘impossessata’ dell’approccio Leader per farne uno strumento di recupero meramente strutturale senza cercare di inventariare e attivare le risorse locali. Questa logica di accaparramento è lontana dagli obiettivi del programma Leader e dalla logica, che l’attuale economia istituzionale, descrive come di specificazione delle risorse socio-economiche (Lacquement e Chevalier, 2016).

La seconda forma di coordinamento delle azioni di sviluppo si riferisce a una sorta di ‘pilotaggio’ dominato dagli attori associativi. Si tratta di quasi la metà dei 247 Gal, in particolare nelle regioni occidentali costiere (Normandia, Bretagna, Aquitania) e nell’entroterra provenzale. Queste aree rurali si caratterizzano, tra l’altro, per la loro forte attrattiva residenziale e per il particolare dinamismo del fenomeno associativo (Regourd, 2005). Sono numerose le associazioni locali che hanno perfettamente compreso l’importanza del programma Leader e che ne hanno potuto beneficiare per sollecitare il sostegno di progetti basati sulla valorizzazione del patrimonio, culturale o sportivo. Queste associazioni sono profondamente radicate a scala locale. Hanno stabilito numerose partnership con diverse strutture di sviluppo locale, come i Pays o i parchi naturali regionali. Pertanto, esse hanno acquisito una grande esperienza nell’elaborazione di dossier e documenti e partecipano attivamente alle numerose iniziative di sviluppo locale, con un approccio consapevole atto a preservare l’identità locale.

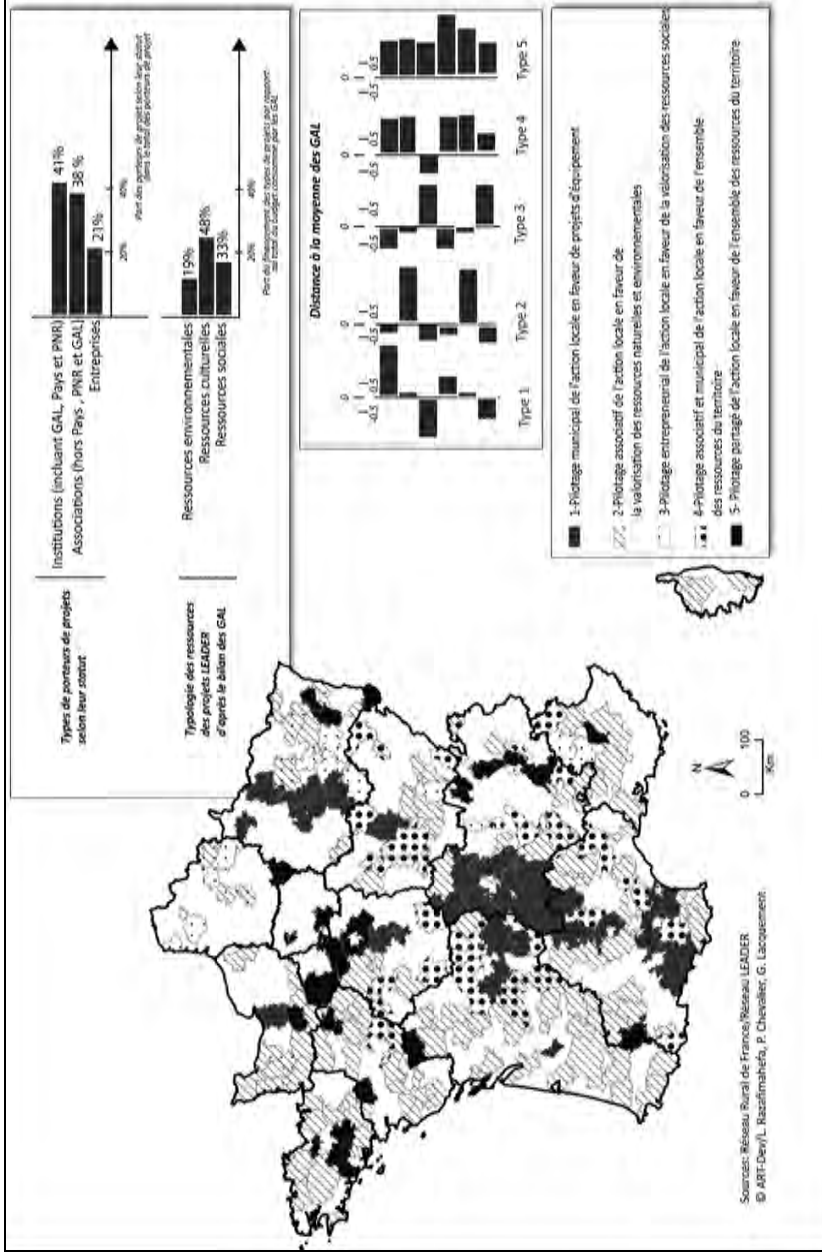


Fig. 4 - Tipi di coordinamento dell'approccio Leader nei 247 Gal francesi (Fonte: Elaborazione propria).

La terza forma di coordinamento dell'azione locale è caratterizzata da una guida/pilotaggio puramente imprenditoriale. Essa riguarda solo il 12% dei Gal, in particolare nelle regioni profondamente segnate dall'eredità della crisi delle attività industriali (Lorena, Picardie) e dalla drastica contrazione del mercato del lavoro locale, senza opportunità di riqualificazione. Nella maggior parte dei casi, gli imprenditori che hanno richiesto l'assistenza del programma Leader sono membri attivi dei Gal e sono stati coinvolti nella redazione della strategia. Si tratta prevalentemente di piccoli imprenditori (il 90% ha meno di 10 dipendenti). Appartengono per tre quarti al settore del turismo e dei servizi, e i restanti all'artigianato.

Volontariamente diretti verso la diversificazione dell'economia rurale, i progetti si concentrano sulla valorizzazione delle risorse sociali del territorio (know-how, tradizioni locali) e su investimenti nel settore del turismo (recupero del patrimonio e creazione di strutture ricettive).

4.2 Alcune forme di azione locale coordinate

Queste prime tre forme di guida (*pilotage*) dell'approccio Leader erano piuttosto esclusive, confinate in un'azione di sviluppo locale di un gruppo dominante di attori. Le due seguenti presentano forme di controllo in cui l'iniziativa sembra più coordinata e più rappresentativa della pluralità degli attori secondo la composizione dei Gal.

Così, la tipologia identifica un 'pilotaggio' bipartito in cui l'iniziativa è condivisa tra i comuni o all'interno di intercomunalità (52% dei responsabili del progetto) e le associazioni (48% dei promotori di progetto).

Nelle regioni segnate da relativo isolamento (periferia del Massiccio Centrale), il ruolo degli attori è di fondamentale importanza per la diversificazione dell'economia rurale mediante la valorizzazione delle risorse locali. Queste azioni provengono da diverse associazioni che poi sostengono le missioni di sviluppo locale. Si osserva, tuttavia, che il 72% delle associazioni sono dirette da un funzionario (eletto) locale, che tende a rafforzare forme esclusive di controllo e di 'municipalizzazione' dell'approccio Leader (il potere si concentra dunque nelle mani di funzionari locali).

Al contrario, si rileva un 'pilotaggio' tripartito che riunisce le iniziative delle tre sfere (tipologie di soggetti) che costituiscono il partenariato del Leader. In questa categoria, le comunità rappresentano in media il 41% dei progetti, il 31% sono il risultato di imprenditori (soprattutto in agricoltura e nel turismo) e il 28% delle associazioni (prevalentemente culturali e sportive). Ma nel complesso, l'approccio tripartito rimane una minoranza in

tutto il Paese (solo il 10% dei Gal, principalmente in Bretagna, Valle della Loira, Ile-de-France e parte della Valle del Rodano). Tuttavia, questa forma di azione locale incorpora i migliori paradigmi di sviluppo endogeno e più di tutte si avvicina alle linee guida del programma Leader.

L'iniziativa locale si distingue per il numero di progetti e per l'importo del finanziamento dei Gal il cui bilancio è del 30% superiore alla media. Nel complesso, i membri dei Gal presentano progetti che riflettono un approccio globale orientato alla '*specificazione*' delle risorse locali, nelle tre categorie prioritarie del programma: risorse ambientali, culturali e sociali. Le azioni coprono tutte le aree di intervento della strategia nazionale e hanno come obiettivo il recupero di edifici storici, la modernizzazione delle filiere dell'economia produttiva, la diversificazione attraverso il turismo e il sostegno alla cultura locale.

Riquadro metodologico n. 3

A partire da variabili numeriche e dall'applicazione di algoritmi statistici, è proposta una ripartizione dei Gal in un numero di classi intrinsecamente omogenee e sufficientemente distinte l'una dall'altra. Per fare questo, abbiamo scelto il metodo della "classificazione mista", che mira a massimizzare le varianti 'interclasses' e ridurre al minimo le variazioni all'interno della classe.

Il metodo consiste:

- in primo luogo, cercare gruppi stabili dati da incroci di due partizioni ottenute da CAH a partire da centri iniziali casuali;
- poi, eseguire una Classificazione gerarchica ascendente (CAH - *Classification Ascendante Hiérarchique*) a partire dai centri di gravità di questi gruppi stabili e selezionare il migliore sezionamento dell'albero gerarchico ascendente corrispondente ad un salto significativo dall'indice di livello e che produca delle classi omogenee e ben diversificate (*l'indice de niveau et produisant des classes homogènes et bien séparées*);
- infine, consolidare il sezionamento scelto dall'ultimo CAH effettuato a partire dai centri di gravità delle classi del sezionamento (*et enfin, à consolider la coupure choisie par une ultime CAH opérée à partir des centres de gravité des classes de la coupure*).

Per ogni tipologia di classe, siamo in grado di ordinare gli indicatori di tipo continuo nell'ordine della loro importanza nella caratterizzazione, calcolando la distanza tra la (loro) media della classe e la media generale tenendo conto della loro varianza nella classe. Per un indicatore X e una classe k, la quantità $T_k(X)$, denominata "valore di test" consente di valutare tale distanza in un numero di deviazioni standard da una distribuzione normale:

$$T_k(X) = \frac{\bar{X}_k - \bar{X}}{s_k(X)} \quad \text{con:}$$

- \bar{X} = media generale di X

- $s^2(X)$ = var. empirica di X

- n = effettivo globale

- n_k = effettivo della classe k

- \bar{X}_k = media di X nella classe k

- $s_k^2(X)$ = varianza di X nella classe k = $\frac{n - n_k}{n - 1} \frac{s^2(X)}{n_k}$

Il valore di test misura la somiglianza tra indicatore e classe.

Più il valore di test è elevato, maggiore sarà l'indicatore caratteristico della classe.

La soglia comunemente accettata è 2.

5. Conclusioni

Il presente contributo ha cercato di confrontare le modalità di interpretazione e di applicazione del programma Leader nel periodo 2007-2013, a partire da una analisi testuale delle strategie di sviluppo elaborate dai Gal.

Possiamo ricordare due punti chiave dei principali risultati ottenuti. Innanzitutto i risultati mettono in evidenza le questioni relative alle scelte metodologiche. In effetti, la progettazione e la costruzione di indicatori quantificabili e comparabili provenienti da un corpus di dati sostanzialmente qualitativo, hanno rappresentato una sfida importante. Il lavoro è stato quello di ‘caratterizzare’ le variabili, un certo numero di elementi costitutivi dell’approccio Leader e la sua interpretazione in base a incroci statistici: priorità strategiche, tipologia dei responsabili di progetto, risorse locali attivate dai progetti. Questi dati qualitativi sono stati incrociati con i dati quantitativi.

I risultati ottenuti con questo metodo rivelano un dato significativo che riguarda il processo di trasferimento delle politiche pubbliche. L’analisi mostra una maggiore o minore discrepanza tra scelte politiche locali espresse nelle strategie di sviluppo (tipologia di fig. 1) e la natura dei progetti realmente realizzati (tipologie di fig. 2).

Vi è dunque un divario tra quanto prescritto (strategie) e quanto realizzato (progetti) che sembra basare l’ipotesi di una formalizzazione dell’approccio Leader nelle strategie di sviluppo. Questi documenti si presentano in primo luogo come una traduzione di standard stabiliti a livelli superiori del sistema territoriale (Stato e UE). Incorniciato entro un regolamento, il contenuto delle strategie è fortemente standardizzato mediante il ricorso a fornitori di servizi (imprese o agenzie di sviluppo). Tali documenti non tengono conto dell’iniziativa locale nel contesto dell’approccio Leader. Di contro, il processo di trasferimento delle politiche pubbliche e dei relativi effetti sui territori diventano leggibili attraverso i progetti. La ripartizione dei promotori (tipologia di fig. 3) e il contenuto di progetti (tipologia di fig. 2) procedono dalle scelte operate in seno al Gal. Essi realmente forniscono informazioni sugli orientamenti dell’iniziativa locale e sull’interpretazione della politica pubblica (tipologia di fig. 4).

Nota bibliografica

Beteille R., *La France du vide*, Lexis Nexis, Géographie Economique et Sociale (Coll.), Paris, 1981.

Chevalier P., *Action locale et développement rural en Europe: le modèle européen LEADER 2007-2013*, Intégration and Social cohésion (coll.), P.I.E Peter Lang, Bruxelles, 2014.

Chevalier P., Dedeire M., “Application du programme LEADER selon les principes de base du développement local”, *Economie Rurale*, 342, 2014, pp. 9-25.

Chevalier P. (a cura di), *Le modèle européen LEADER (2007-2013), Logiques d’action et contextes de réception*, *Revue d’Etudes Comparatives Est-Ouest*, 3, 2012.

Coulet C., Pecqueur B., *L’économie territoriale*, 2e édition, Presses Université de Grenoble, Grenoble, 2013.

Dargan L., Shucksmith M., “LEADER and Innovation”, *Sociologia Ruralis*, 38, 3, 2008, pp. 274-291.

Delpuech T., *L’analyse des transferts internationaux de politiques publiques: un état de l’art*, CERI/Sciences Po, *Questions de recherche*, 27, Paris, 2008.

Delpuech T., “Comprendre la circulation internationale des solutions d’action publique: panorama des *policy transfer studies*”, *Critique internationale*, 2009, 2, 3, pp. 153-165.

Gumuchian H., Pecqueur B. (a cura di), *La ressource territoriale*, Paris, Economica/Anthropos, 2007.

Lacquement G., “Le développement local dans les nouveaux Länder allemands: acteurs et territoires des programmes d’initiatives communautaire LEADER+”, *Revue d’études comparatives est-Ouest*, in von Hirschhausen B., Lacquement G. (a cura di), *De la décollectivisation au développement local en Europe centrale et orientale*, 2008, 39, 4, pp. 81-112.

Lacquement G., Raynal J.-C., “Actors and Resources in Local Development in Eastern Germany: The Rural Territory Seen through European LEADER Program Projects”, *Annales de Géographie*, 2013, 692,

[http://www.cairn-int.info/mon_panier.php?ID_ARTICLE=E_AG_692_0393].

Lacquement G., Raynal J.-C., “Acteurs et ressources du développement local en Allemagne orientale : le territoire rural au prisme des projets du programme européen LEADER”, *Annales de Géographie*, 2013, 692, pp. 393-421.

Lacquement G., Chevalier P., “Capital territorial et développement des territoires locaux, enjeux théoriques et méthodologiques de la transposition d’un concept de l’économie territoriale à l’analyse géographique”, *Annales de Géographie*, 2016, 711, pp. 490-518.

Lacquement G., Queva C. (a cura di), “Innovations sociales et développement des territoires dans les campagnes”, *Noroi*, 241, 2016 (in corso di pubblicazione).

Laidin C., Berriet-Sollic M., “LEADER pour les campagnes littorales. Une analyse critique”, *Revue d’Economie rurale*, 351, 2016, pp. 25-47.

Leloup F., Moyart L., Pecqueur B., “La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ?”, *Géographie, Economie et Société*, 7, 4, 2005, pp. 321-331.

Mathe J., Vollet D., Lepicier D., Berriet-Sollic M., Le Roy A., “Evaluation régionale LEADER en Auvergne: un bilan mitigé et contrasté en termes de valeur ajoutée”, *Sciences Eaux et Territoires*, 13, 2014, pp. 38-43.

Muller P., “L’analyse cognitive des politiques publiques, vers une sociologie politique de l’action publique”, *Revue française de science politique*, 50, 2000, pp. 189-208.

Peyrache-Gadeau V., Pecqueur B., “Les ressources patrimoniales: une modalité de valorisation par les milieux innovateurs de ressources spécifiques latentes ou existantes”, in Camagni R., Maillat D., Matteaccioli A. (a cura di), *Ressources naturelles et culturelles, milieux et développement local*, Neuchâtel, éditions EDES, 2004, pp. 71-89.

Regourd E., “Les associations culturelles, porteuses de projet pour de nouvelles ruralités ?”, *Noroi*, 204, 2007, pp. 67-78.

Roux E., Vollet D., Pecqueur B., “Coordination d’acteurs et valorisation des ressources territoriales: le cas de l’Aubrac et des baronnies”, *Economie rurale*, 293, 2006, pp. 20-37.