

Fonds structurels et d'investissement européens
Orientations pour les États membres et les autorités des programmes
Orientations pour les bénéficiaires

**Orientations relatives au développement local mené
par les acteurs locaux**

Version 2: août 2014
mis à jour afin de tenir compte des commentaires formulés par les traducteurs

Orientations relatives au développement local mené par les acteurs locaux

Août 2014

Table des matières

TOC

Graphiques

TOC

Encadrés

TOC

Principaux acronymes et abréviations

AG	Autorité de gestion
DLAL	Développement local mené par les acteurs locaux
EMFF	Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche
FARNET	Réseau européen des zones de pêche
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FEDER	Fonds européen de développement régional
FEP	Fond européen pour la pêche
Fonds ESI	Fonds structurels et d'investissement européens (Feader, FEAMP, FEDER, FSE et Fonds de cohésion)
FSE	Fonds social européen
GAL	Groupe d'action locale
GALP	Groupe d'action locale de la pêche
ITI	Investissement territorial intégré
LEADER	Liaisons entre actions de développement de l'économie rurale
OI	Organisme intermédiaire
OSC	Options simplifiées en matière de coûts
REDR	Réseau européen de développement rural
RPDC	Règlement portant dispositions communes
SLD	Stratégie locale de développement
UE	Union européenne

Remerciements

Le présent document a été préparé par les experts en développement local M. Paul Soto et M. Peter Ramsden et publié par la Commission européenne¹. Les experts qui ont participé aux réunions des groupes de travail, à savoir M. Reiner Aster, Mme Urszula Budzich-Szukata, Mme Laura Collini-Tesseræ, M. John Grieve et Mme Katalin Kolosy, ont également contribué au présent document.

Les présentes orientations ont pour but de faciliter la mise en œuvre du développement local mené par les acteurs locaux et d'encourager les bonnes pratiques. Elles ne sont juridiquement contraignantes ni pour les entités impliquées dans la mise en œuvre des fonds ESI, ni pour les États membres, mais fournissent des lignes directrices et des recommandations en tenant compte des meilleures pratiques.

Ces orientations sont proposées sans préjudice des législations nationales et doivent être interprétées et, éventuellement, adaptées en tenant compte du cadre juridique national.

Les présentes orientations ne préjugent ni de l'interprétation qui en serait donnée par la Cour de justice ou le Tribunal de première instance, ni des décisions de la Commission.

¹ Directions générales de l'agriculture et du développement rural, de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion, des affaires maritimes et de la pêche et de la politique régionale et urbaine, ci-après appelées «les DG des fonds ESI».

Introduction

Objet des présentes orientations

Le présent guide du développement local mené par les acteurs locaux (DLAL) a été élaboré au début de la période de programmation 2014-2020 dans le but de fournir aux personnes directement impliquées dans les groupes d'action locale des outils et des suggestions pratiques en vue de mettre en œuvre le DLAL dans différents contextes.

Ce guide vient compléter la publication «Guidance on Community-led Local Development in European Structural and Investment Funds»², élaborée par les DG des fonds ESI dans le but d'aider les autorités des États membres à créer les conditions propices à l'utilisation efficace du DLAL dans leurs accords de partenariat et à inclure le DLAL dans leurs programmes respectifs.

Ce guide devrait également être utile pour convaincre les villes et les organisations sociales que le DLAL est un outil efficace pour répondre à quelques-uns de leurs problèmes et pour fournir des exemples des utilisations pouvant être faites du FSE et du FEDER.

Pour les partenariats LEADER et FARNET (Réseau européen des zones de pêche) existants, ce guide vise à assister ces derniers dans l'élaboration de stratégies plus ciblées et de meilleure qualité, clairement orientées sur les résultats et réactives face à l'évolution des conditions externes. Le présent guide s'appuie sur le nouveau cadre de résultats visant à atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020. Ce guide est destiné à un public cible composé d'acteurs et praticiens locaux, et plus spécifiquement aux coordinateurs et présidents de groupes d'action locale. Il devrait également être utile aux autorités de gestion (AG) et aux autres parties prenantes impliquées dans la mise en œuvre du DLAL qui ont besoin d'informations supplémentaires sur quelques-uns des problèmes majeurs auxquels les acteurs sont confrontés sur le terrain. Le guide est destiné tant aux nouveaux partenariats dans les villes et en faveur de l'inclusion sociale qu'aux plus de 2 600 partenariats LEADER et FARNET existants.

Le chapitre 1 traite des raisons pour lesquelles il est pertinent de mettre en œuvre le DLAL dans le contexte actuel, en mutation rapide, auquel sont confrontées différentes régions d'Europe.

Le chapitre 2 fera découvrir au lecteur les huit étapes nécessaires à la mise en œuvre d'une action de DLAL, à l'aide d'un schéma en spirale illustrant le lien entre les trois éléments clés du DLAL: la stratégie, le partenariat et la région.

Le chapitre 3 est consacré aux partenariats existants - plus spécifiquement aux quelque 2 600 groupes LEADER et FARNET. Y sont examinés les moyens permettant au DLAL de répondre aux défis émergents. Un premier constat est posé: les conditions locales prévalant au début de la présente période de programmation n'ont plus rien à voir avec celles des deux précédentes périodes. Compte tenu de la crise, il n'est pas envisageable de maintenir le statu quo. Il est nécessaire de penser différemment, d'explorer de nouvelles approches, surtout ce

² Voir: http://ec.europa.eu/regional_policy/information/guidelines/index_en.cfm#4

qui concerne les manières de mettre à profit le DLAL en vue de créer des emplois et de traiter certains des problèmes à court et long terme engendrés par la crise.

Le chapitre 4, lui, s'intéresse aux raisons motivant la mise en œuvre du DLAL dans les villes et aux moyens d'y parvenir, en tenant compte des défis spécifiques que doivent relever ces villes, au niveau de la stratégie, des moyens d'identifier les problèmes majeurs dans les villes et d'utiliser le DLAL pour élaborer et mettre en œuvre une stratégie locale de changement et les manières, pour les partenariats, de mettre à profit le DLAL afin de nouer des alliances efficaces dans un contexte urbain, et, pour les régions, de délimiter efficacement la portée des actions au sein des villes.

Le chapitre 5 traite des raisons et des moyens de mettre en œuvre le développement à des fins d'inclusion sociale. Il replace le DLAL dans le contexte de l'innovation sociale. Il examine ensuite toute une série de secteurs d'intervention pour le DLAL destiné à l'inclusion sociale et explore les moyens de traiter la question de la stratégie, du partenariat et de la région dans un contexte d'inclusion sociale. Ce chapitre examinera les moyens par lesquels le DLAL peut promouvoir l'inclusion sociale et donnera des illustrations concrètes des façons d'y parvenir concrètement en évoquant une série de problèmes sociaux tels que les groupes marginalisés, les migrants et les sans-abris, ainsi que le vieillissement actif et les jeunes.

Le chapitre 6 s'intéresse à la manière d'assurer une coordination avec les autres fonds et d'améliorer les résultats obtenus. Compte tenu du contexte actuel de resserrement continu des budgets publics, il est essentiel de tirer le plus de profits possibles des initiatives existantes et de veiller à ce qu'elles correspondent aux besoins locaux. La coordination entre les initiatives locales est obligatoire, mais elle peut être réalisée de nombreuses manières et à différents niveaux, notamment en exploitant pleinement le financement conjoint. Le chapitre analysera plus spécifiquement les moyens de créer des synergies lors de la conception et de la mise en œuvre des stratégies, les solutions permettant aux partenariats de joindre leurs forces sans perdre de vue leurs objectifs principaux et les méthodes pour définir des limites locales adaptées aux différents problèmes traités.

Au chapitre 7, nous verrons comment rendre le DLAL plus sûr, plus rapide et plus simple. Tous les acteurs s'accordent pour dire que les contraintes administratives sont devenues trop lourdes, un problème qui affecte de manière disproportionnée les petits partenariats de DLAL fonctionnant à partir d'un budget restreint. Les exigences administratives peuvent entraîner des retards et un manque de flexibilité et, souvent, elles éloignent le personnel de sa mission principale, qui est d'encourager et d'élaborer de bons projets. Le rapport de la Cour des comptes³ concernant LEADER a souligné que les partenariats se devaient d'agir de manière équitable et transparente et de contrôler les risques. Ce chapitre examinera les moyens de trouver un équilibre entre simplicité et contrôle des risques, afin de rendre le DLAL plus facile, plus rapide et plus sûr pour l'ensemble des acteurs.

³ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR10_05/SR10_05_EN.PDF

Chapitre 1. Pourquoi un développement local mené par les acteurs locaux?

Le développement local mené par les acteurs locaux est un terme utilisé par la Commission européenne pour décrire une approche qui inverse la traditionnelle politique de développement «descendante». Dans le cadre du DLAL, les communautés locales prennent les rênes et forment un partenariat local qui élabore et met en œuvre une stratégie de développement intégrée. Cette stratégie est conçue de manière à puiser dans les forces environnementales et économiques, ou «actifs», de la communauté, au lieu de se contenter de compenser les problèmes qu'elle rencontre. Pour ce faire, le partenariat reçoit un financement à long terme, et décide lui-même de la manière dont celui-ci est dépensé.

Ce n'est pas un hasard si l'application des principes à l'origine du DLAL s'est développée au cours des vingt dernières années, passant d'un petit groupe de 200 projets pilotes LEADER à près de 2 600 partenariats (LEADER + axe 4 du FEP - Fond européen pour la pêche) couvrant la quasi-totalité du territoire de l'Europe rurale et une grande partie du littoral. La somme totale des investissements publics et privés soutenus par ces partenariats s'est également accrue, passant à près de 8,6 milliards d'EUR au cours de la période 2007-2013 et appuyant une vaste gamme de projets principalement de petite taille, des milliers d'entreprises et d'emplois et d'importantes améliorations aux services locaux et à l'environnement. En dehors de l'Europe, la Banque mondiale soutient également des projets en utilisant une méthodologie «pilotee» par les communautés très similaire (CDD - Community Driven Development), déployée dans 94 pays, pour un investissement total estimé à près de 30 milliards de dollars⁴.

Les principes du DLAL ne se sont pas seulement consolidés, mais se sont plus que décuplés sur quatre périodes de financement consécutives. Cette expérience a permis de mettre en lumière les points forts et les points faibles des approches de DLAL, ainsi que de montrer les manières dont elles peuvent apporter une valeur ajoutée aux programmes nationaux et régionaux. Elle a également exposé les limites du DLAL et souligné les domaines dans lesquels il était plus difficile d'obtenir des résultats. Dans ce contexte, il existe une opportunité de taille pour élargir l'approche de DLAL aux villes, et de l'utiliser afin de mettre au point des solutions locales à certains des problèmes sociaux et environnementaux les plus urgents auxquels sont confrontés les citoyens européens aujourd'hui. Par ailleurs, l'incidence du DLAL sur la vie quotidienne des communautés pourrait être considérablement améliorée en coordonnant quatre sources majeures de financement de l'UE.

Voici huit raisons d'adopter le DLAL.

1. **Le DLAL met les communautés confrontées à des besoins ou à des défis aux commandes.** Les stratégies sont élaborées et les projets sont sélectionnés par des entités locales. Il s'agit là de la principale caractéristique du DLAL et de son plus grand avantage. Par rapport aux autres approches locales classiques, ceux qui étaient auparavant les «bénéficiaires» passifs d'une politique deviennent des partenaires actifs et des moteurs de l'élaboration de cette politique. L'implication des

⁴ Susan Won, What have been the impacts of the World Bank Community Driven Development Programs? Département du développement social de la Banque mondiale, Réseau du développement durable, mai 2012.

communautés dans la «coproduction» d'une politique de développement apporte toute une série de bénéfices non négligeables:

- il est aujourd'hui donné aux personnes auparavant considérées comme le problème la possibilité de faire partie de la solution;
- leur expérience directe, associée aux points de vue d'autres parties prenantes, peut aider à adapter beaucoup mieux les politiques aux véritables besoins et possibilités;
- leur implication dans le processus renforce leur capacité d'agir et de prendre des initiatives constructives;
- cela génère un sentiment d'identité locale et de fierté, ainsi qu'une sensation d'appropriation des activités et de responsabilité vis-à-vis de celles-ci;
- la participation aux discussions d'égal à égal avec les autres partenaires permet d'établir des liens et une confiance entre les individus, les entreprises privées, les institutions publiques et les groupes d'intérêts sectoriels.

Ces réalisations sociales et humaines intangibles posent les fondations nécessaires à l'obtention de résultats matériels plus concrets. Actuellement, l'ensemble des institutions publiques européennes doivent de toute urgence trouver des moyens de susciter la confiance et d'encourager la participation des communautés locales.

2. **Les stratégies de DLAL peuvent apporter une solution face à une diversité et à une complexité croissantes.** Cette diversité est souvent décrite comme une pierre angulaire du modèle social européen, mais pose également un problème: comment la conserver et en faire une richesse, plutôt qu'un poids? Dans certaines régions, les différences entre les pays et les régions s'accroissent, et il devient de plus en plus difficile de les traiter au moyen des politiques ordinaires venant d'en haut - même lorsqu'elles sont mises en œuvre par un office local. Pour prendre un exemple parmi d'autres, le taux de chômage des jeunes varie actuellement de 7,5 % en Allemagne à 56 % en Espagne et 62,5 % en Grèce⁵. Les différences entre les quartiers, les villes et les régions d'un même pays peuvent également être importantes, et les stratégies de lutte contre le chômage des jeunes doivent donc prendre en considération les différences de fonctionnement de l'économie et du marché du travail dans chaque région. Les stratégies de DLAL étant conçues et les projets sélectionnés par les communautés locales, les solutions peuvent être adaptées aux besoins locaux, et les partenariats peuvent être animés par les énergies des acteurs locaux, y compris des jeunes.
3. **Les stratégies de DLAL peuvent être plus flexibles que les autres approches.** Certaines autorités publiques craignent que la délégation de certaines décisions à des partenariats locaux ne rende trop complexe la mise en œuvre du DLAL. Toutefois, le DLAL a gagné en simplicité et en flexibilité grâce à la possibilité de le programmer dans le cadre d'un seul «objectif thématique», qui lui permet également d'être utilisé pour réaliser un ou plusieurs objectifs économiques, sociaux et environnementaux de la stratégie Europe 2020⁶. De même, les activités soutenues dans le cadre du DLAL ne doivent pas nécessairement être liées aux mesures standard décrites dans les

⁵ Communiqué de presse d'Eurostat sur le chômage des jeunes, 31 mai 2013. Chiffres du mois d'avril 2013.

⁶ Le règlement portant dispositions communes, qui traduit les objectifs généraux de la stratégie Europe 2020 en une série d'objectifs et priorités spécifiques pour les Fonds structurels et d'investissement européens, inclut 11 «objectifs thématiques» économiques, sociaux et environnementaux.

programmes, du moment qu'elles sont cohérentes avec leurs objectifs généraux. Il n'est pas nécessaire de définir des lignes de démarcation strictes entre les fonds, du moment que des systèmes ont été mis en place afin de veiller à ce que les bénéficiaires ne demandent pas le remboursement d'une même dépense auprès de plusieurs sources de l'UE.

4. **La portée du DLAL a été élargie** afin de permettre aux stratégies locales de se concentrer sur des problématiques telles que l'inclusion sociale, le changement climatique, la ségrégation des Roms et des autres groupes défavorisés, le chômage des jeunes, le dénuement urbain, les liens entre les zones urbaines et les zones rurales, etc. Si l'approche du DLAL a été élaborée à l'origine dans les zones rurales, grâce au soutien du Feader (Fonds européen agricole pour le développement rural), avant d'être appliquée à la pêche et aux régions côtières grâce au financement du FEP, il existe à présent une possibilité de l'élargir aux domaines relevant habituellement de la compétence du FSE (Fonds social européen) et du FEDER (Fonds européen de développement régional). Pour ce faire, des modifications seront nécessaires dans la manière dont les stratégies, les partenariats et les zones sont conçus. Ces modifications seront abordées aux chapitres 3 et 4 du présent guide.

5. **Le DLAL repose sur les liens existant entre les secteurs et les acteurs de manière à produire un effet de levier sur le développement local et les programmes généraux.** Les stratégies de DLAL ne doivent pas être considérées comme des «îlots» détachés des autres programmes. Au contraire, elles sont des outils permettant d'améliorer les résultats des programmes de développement rural nationaux et régionaux, ainsi que les stratégies de développement urbain durable financées au titre de l'article 7 du règlement relatif au FEDER. En tant que telles, elles peuvent donc faire partie d'autres outils, notamment les investissements territoriaux intégrés (ITI), ou être utilisées en association avec ceux-ci.

Toutefois, les stratégies de DLAL sont souvent créées en réponse à des questions ou problèmes rencontrés spécifiquement par une communauté locale, comme le déclin des industries traditionnelles telles que la pêche et l'agriculture, le désœuvrement des jeunes, le changement climatique ou la médiocrité des logements et services. Le DLAL a pour avantage de permettre d'aborder et de traiter un ou plusieurs problèmes dans leur contexte local, et de mobiliser l'ensemble des politiques et acteurs pertinents. On peut distinguer plusieurs types de limites ou d'obstacles au développement local, notamment:

- entre différents départements, communes ou administrations publiques locaux;
 - entre les organisations publiques, privées et de la société civile locales;
 - entre les institutions au niveau local et au niveau supérieur, comme les gouvernements régionaux et nationaux et les universités;
 - entre les secteurs problématiques et les domaines offrant des possibilités. Si le DLAL met aux commandes les personnes confrontées au problème en cause, il n'attend pas d'elles qu'elles apportent une solution globale d'elles-mêmes. Il leur permet plutôt de nouer des liens et de négocier avec les acteurs qui sont davantage en position d'agir.
6. **Le DLAL est axé sur l'innovation et sur l'obtention de résultats capables d'induire un changement durable.** La première étape consiste généralement à renforcer les capacités et les ressources nécessaires aux communautés locales pour prendre des initiatives. Le DLAL peut également servir à couvrir une partie des investissements de

faibles montants dans l'infrastructure essentiels à l'innovation et au développement. Mais cela n'est en général qu'un moyen au service d'une fin. L'approche participative et multi-acteurs du DLAL favorise une vision des problématiques davantage axée sur la demande ou les besoins, associant l'expérience des utilisateurs aux connaissances plus spécialisées de différents types de fournisseurs. Le DLAL permet de dépasser les bénéficiaires habituels afin de générer de nouvelles idées et de financer les petits projets pilotes et «d'amorçage» nécessaires pour expérimenter concrètement ces idées. Lorsqu'ils aboutissent, ces projets peuvent également permettre de lever davantage de fonds généraux, tant publics que privés.

7. **La participation au DLAL donne accès à un vaste réseau européen en pleine croissance et à toutes sortes d'expériences.** Au cours des vingt dernières années, les partenariats existants LEADER et FARNET, ainsi que de nombreux réseaux régionaux, nationaux et européens, ont mis au point un grand nombre de méthodes, de guides, d'outils et d'études de cas pouvant se révéler très utiles aux nouveaux partenariats. Comme nous l'avons déjà indiqué, des organisations internationales telles que la Banque mondiale disposent également d'une longue expérience et ont élaboré de nombreux manuels de méthodologie pouvant être utiles. Nous proposerons tout au long de ce guide des liens vers un grand nombre de ces outils et ressources, qui représentent un véritable vivier de connaissances. En outre, de nouveaux partenariats dans de nouveaux domaines et secteurs permettent d'amener de nouvelles perspectives et de nouvelles idées, et c'est pourquoi la Commission recommande de renforcer et de rationaliser les mesures importantes pour soutenir la coopération et le travail en réseau entre les acteurs du DLAL.
8. **Le DLAL est un outil financièrement attrayant pour la mise en œuvre du développement local.** La Commission reconnaît que le développement local constitue un processus à long terme, qui s'étale généralement sur plusieurs périodes de financement, et recommande de prendre un engagement financier lui aussi à long terme en vue de renforcer la capacité et les actifs des communautés. Ainsi, les partenariats locaux ne sont pas considérés comme des projets ponctuels simplement dissous à la fin d'une période de financement, mais comme des éléments d'un processus visant à mettre les communautés sur une voie plus durable. De même, la Commission estime que les budgets locaux affectés au DLAL doivent atteindre une certaine «masse critique» pour avoir un impact, avec des budgets d'au moins 3 millions d'EUR sur sept ans au regard de l'engagement en termes de financement public total pour une période de financement donnée. Toutefois, ce budget peut, et, dans certains cas, doit être plus conséquent dans les zones urbaines et les autres zones plus densément peuplées.

Il convient également de noter qu'en ce qui concerne le FEDER, le FSE et le FEAMP, si, dans le cadre de leurs programmes, les États membres consacrent un axe prioritaire entier, ou une priorité de l'Union entière, le taux de cofinancement de l'UE peut être revu à la hausse, et, dans ce cas, les États membres doivent apporter un financement national plus faible que le soutien standard demandé.

Chapitre 2. Lancer un projet de DLAL en huit grandes étapes

Le modèle de DLAL que nous connaissons actuellement est appliqué depuis plus de 20 ans dans les zones rurales par le biais de l'initiative LEADER et depuis 3 à 5 ans dans les zones côtières et tributaires de la pêche par le biais de l'axe 4 du FEP. Des éléments de DLAL peuvent également être observés depuis longtemps dans certaines villes soutenues par le FEDER (via les programmes de l'initiative communautaire URBAN et le programme URBACT) ainsi que dans certaines initiatives du FSE visant à favoriser l'inclusion sociale (EQUAL, initiatives locales de création d'emplois et pactes territoriaux pour l'emploi). Ainsi, toute une série de guides et de manuels ont été rédigés afin d'aider les partenariats locaux à franchir les premières étapes clés de l'élaboration d'un projet de DLAL. On peut notamment citer l'ensemble d'outils LEADER⁷, le guide de démarrage FARNET⁸, ainsi que la boîte à outils à l'intention des groupes de soutien locaux URBACT⁹. Le présent document fera fréquemment référence à ces ressources, sans pour autant en répéter le contenu, qui mérite d'être consulté séparément.

Le temps et les ressources nécessaires pour créer une stratégie et un partenariat en faveur du DLAL dépendent beaucoup du contexte local ainsi que de l'expérience et de la capacité des organisations et acteurs locaux. Mais même dans les communautés expérimentées, il faut généralement entre six mois et un an pour réaliser convenablement un cycle entier. Le processus est complexe, mais cette complexité s'explique essentiellement par le fait que les communautés locales sont elles-mêmes très différentes et complexes et non parce que l'approche serait plus compliquée que les autres. La phase préparatoire peut mettre en lumière de nombreuses idées, ressources et opportunités jusque-là inexploitées et revêt dès lors une importance capitale pour la suite du processus. Dans ce contexte, le soutien que le nouveau règlement propose d'apporter à ce stade peut s'avérer essentiel pour garantir le succès des étapes suivantes.

Lancer un projet de DLAL revient à répéter une série de tâches ou de cycles visant à définir et ajuster trois composantes essentielles, à savoir la stratégie, le partenariat et le territoire concerné. Ces trois composantes sont parfois appelées la «trinité» du DLAL. La manière dont elles sont perçues et interagissent entre elles forme la base du «modèle ascendant», qui constitue le fondement du DLAL. Les grandes étapes¹⁰ de ce processus peuvent être représentées sous la forme d'une spirale, comme le montre la figure 1.

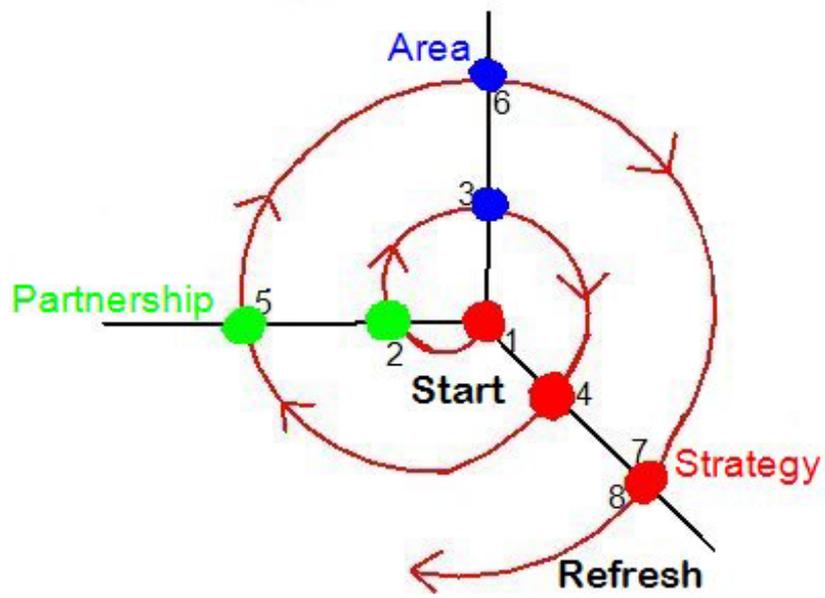
⁷ Ensemble d'outils LEADER http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/en/index_fr.cfm

⁸ Guide FARNET #1: Le développement territorial des zones de pêche européennes. Guide de démarrage pour les groupes d'action local pêche et jalons de la réussite. <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20FR.pdf>

⁹ Boîte à outils à l'intention des groupes de soutien locaux URBACT. Juin 2013. http://urbact.eu/fileadmin/general_library/URBACT_Toolkit_online_4.pdf

¹⁰ Ces étapes peuvent bien sûr être décomposées et assemblées de différentes manières en fonction de la situation.

Figure 1: diagramme en spirale représentant l'évolution de la trinité du DLAL (territoire, partenariat et stratégie) au fil du temps.



1. Déterminer ce qui doit changer (Stratégie)

Contrairement aux approches descendantes traditionnellement associées au développement, le DLAL consiste à s'intéresser d'abord à ce que les acteurs locaux souhaitent obtenir et à ce qui, d'après eux, doit être modifié pour arriver à ce résultat. Le financement est considéré comme un moyen et non comme une fin, l'objectif premier étant de répondre aux besoins locaux.

Définir clairement ce qui doit changer est la première étape, et l'étape la plus importante, du processus visant à élaborer une stratégie et il convient de ne pas la bâcler. Il existe toute une série de techniques participatives pouvant être utilisées à cette fin (voir les sections des chapitres 3, 4, 5 et 6 consacrées à la stratégie).

À l'opposé, l'approche traditionnelle du développement local est souvent basée sur le financement. Les organismes locaux peuvent déposer une demande de financement dès lors qu'ils présentent un retard par rapport à la moyenne nationale pour certains indicateurs bien précis. Dans ce scénario, les agences locales constituent simplement le dernier maillon de la chaîne pour la fourniture de fonds et de services.

2. Créer un climat de confiance et des alliances avec des personnes susceptibles de contribuer à ce changement (Partenariat)

Cette étape se déroule normalement en parallèle à la première étape lors de laquelle les changements souhaités par la communauté sont définis. Elle nécessite des contacts directs et suffisamment de temps pour mettre en lumière les principales inquiétudes, les intentions cachées et les rancunes historiques enfouies dans la plupart des communautés. Cette partie du processus peut être facilitée par l'utilisation d'outils formels tels qu'une «analyse des parties prenantes», qui permet de dresser une cartographie des différentes parties prenantes selon une série de caractéristiques, comme leur niveau d'intérêt ou leur capacité à influencer les résultats¹¹. Des discussions individuelles et en groupe peuvent permettre de clarifier les objectifs communs à long terme ainsi que les activités pouvant être mises en œuvre à plus court terme afin d'obtenir rapidement des résultats et ainsi susciter l'adhésion. Elles peuvent également être utiles pour déterminer les points forts des différents acteurs et le niveau d'engagement en faveur de la création d'un partenariat formel. Avant de se précipiter pour créer une structure formelle de partenariat, il est utile de créer un climat de confiance et de s'habituer à travailler ensemble dans le cadre d'un groupe de travail informel qui pourra superviser les étapes suivantes (voir les sections des chapitres 3, 4, 5 et 6 consacrées au partenariat).

3. Définir les limites de la zone concernée (Territoire)

Ici encore, le DLAL se différencie des approches descendantes traditionnelles dans le sens où les zones ciblées ne doivent pas forcément correspondre à un territoire administratif prédéfini. Les autorités nationales ou régionales devraient cependant indiquer quels sont les types de

¹¹ Boîte à outils à l'intention des groupes de soutien locaux URBACT: http://urbact.eu/fileadmin/general_library/URBACT_Toolkit_online_4.pdf.

territoires admissibles et fournir des critères clairs pour leur sélection. À l'intérieur de ce vaste cadre, les acteurs locaux peuvent librement fixer les limites les plus appropriées pour atteindre leurs objectifs.

Cela implique, avant tout, de s'assurer que la zone est assez grande et présente une masse critique suffisante pour atteindre ses objectifs. Ce territoire ne doit pas non plus être trop grand, de façon à éviter que la communauté ne perde le contrôle. Enfin, il doit être homogène, aussi bien sur le plan physique, social et économique qu'en ce qui concerne les objectifs de la stratégie.

Pendant, les frontières physiques formées par le littoral, les nappes phréatiques ou les chaînes de montagne ne coïncident pas nécessairement avec l'emplacement des pôles économiques de secteurs tels que la pêche ou l'agriculture, ou avec des zones fonctionnelles liées aux déplacements domicile-travail ou à l'utilisation de certains services de base. De même, les délimitations historiques des communes dans les zones urbaines à forte densité de population ou en périphérie peuvent entraver l'efficacité des mesures. De nombreuses régions sont confrontées à des problèmes qui transcendent les frontières administratives locales, régionales ou nationales.

C'est pourquoi il arrive souvent que des projets locaux opèrent sur des territoires légèrement différents. Il revient aux acteurs locaux de prendre ces facteurs en considération et de trouver un compromis réaliste pour délimiter la zone d'intervention la plus appropriée qui leur permettra d'atteindre au mieux les objectifs de leur stratégie (voir les sections des chapitres 3, 4, 5 et 6 consacrées au territoire).

4. Élaborer une stratégie de changement fondée sur les besoins et la participation de la population locale (Stratégie)

Une fois que les changements souhaités par la communauté, les acteurs susceptibles de contribuer à leur réalisation et la zone d'intervention ont été identifiés, il est alors possible d'élaborer une stratégie locale plus détaillée. Cela nécessite des preuves objectives et des informations fiables concernant les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces auxquelles la zone est confrontée, ainsi que l'entière participation de la communauté, de façon à comprendre comment ces facteurs influencent sa capacité à satisfaire à ses principaux besoins et comment ils peuvent être maîtrisés.

La stratégie de développement local devient alors la feuille de route de la mise en œuvre du DLAL, ce qui signifie généralement que les partenariats sélectionnent les projets en fonction de leur contribution aux objectifs de la stratégie. Afin de favoriser l'élaboration de stratégies de qualité, la Commission a établi une liste d'éléments clés devant préférentiellement figurer dans la stratégie. Elle a également consolidé plusieurs des principes fondamentaux du DLAL. De plus amples explications ainsi que des exemples sont fournies au chapitre 5 (voir également les sections des chapitres 3, 4, 5 et 6 consacrées à la stratégie).

5. Convenir d'une structure de partenariat et définir les tâches de chacun (Partenariat)

Les communautés locales peuvent présenter différents niveaux de compétence, des antécédents de coopération ou de conflit ainsi que des cultures institutionnelles très diverses.

L'expérience a montré qu'il était essentiel de concevoir le partenariat de façon à s'adapter aux spécificités du contexte local. Cependant, on peut tout de même distinguer deux types de modèles. Dans le premier, les partenaires locaux se rassemblent au sein d'une entité juridique complètement nouvelle créée à cet effet. Cette entité peut prendre différentes formes en fonction du contexte (bien que l'option d'une association sans but lucratif soit généralement privilégiée). Mais quelle que soit la forme juridique adoptée, cette entité doit être largement représentative des acteurs locaux concernés par la stratégie. Elle doit également être ouverte, transparente et responsable, aussi bien vis-à-vis de la population locale que de ses bailleurs de fonds. Le poids des différents partenaires impliqués et leur degré de participation à la prise de décisions dépend des circonstances locales mais, comme nous l'avons déjà signalé, une caractéristique importante du DLAL est que les partenariats ne devraient pas être dominés par un seul groupe d'intérêts, qu'il soit public ou privé.

Un deuxième modèle peut être utilisé lorsque les partenaires ne souhaitent pas ou n'ont pas besoin de créer de structure supplémentaire ou s'il est clairement souhaitable de profiter de la capacité administrative d'un partenaire plus expérimenté. Dans ce cas, le partenaire expérimenté devient l'«organisme responsable» au niveau juridique et administratif, tandis que les autres partenaires forment une sorte de comité décisionnel ou de sélection des projets. Cependant, les principes de représentativité, d'ouverture, de responsabilité et de transparence applicables au premier modèle s'appliquent ici aussi.

Afin de garantir la création de partenariats efficaces et participatifs capables d'effectivement mettre en œuvre des stratégies de qualité, la Commission a également dressé une liste des principales tâches que ces partenariats sont censés exécuter. Des explications détaillées et des exemples seront fournis au chapitre 5. Chaque partenariat doit se demander s'il possède les compétences et l'expérience nécessaires dans le domaine pour assumer ces fonctions ou s'il est nécessaire de faire appel à une aide extérieure.

Les modèles décrits ci-dessus peuvent tous deux être utilisés pour coordonner plus d'un flux de financement. De plus amples explications seront fournies au chapitre 6 (voir également les sections des chapitres 3, 4, 5 et 6 consacrées au partenariat).

6. Ajuster les limites de la zone définie (Territoire)

Au fur et à mesure de l'élaboration de la stratégie de développement local et de l'avancement du partenariat, il deviendra évident que certaines questions peuvent être résolues plus facilement en incluant d'autres parties du territoire. Par exemple, une zone rurale peut avoir besoin de la ville maraîchère voisine, tout comme une banlieue défavorisée peut être amenée à examiner les liens qui l'unissent à d'autres zones offrant des emplois et des services. De même, un allié potentiellement utile au partenariat peut se trouver de l'autre côté des limites initiales. Un alignement du territoire peut également permettre d'améliorer la synergie entre des initiatives locales financées par différents fonds de l'UE. Enfin, les critères nationaux ou régionaux utilisés pour sélectionner les zones de DLAL peuvent nécessiter d'apporter quelques ajustements à la définition du territoire.

Pour toutes ces raisons, les limites de la zone d'intervention devraient être considérées comme des éléments flexibles pouvant être modifiés afin de s'adapter à des circonstances changeantes. En réalité, le DLAL offre aux partenariats locaux une série de solutions permettant de résoudre les problèmes à différentes échelles. Par exemple, des partenariats locaux adjacents peuvent se concentrer sur des actions financées par des fonds différents, puis ensuite coopérer ou se réunir au sein d'un autre fonds pour traiter certains problèmes qu'il est plus aisé de résoudre à une échelle plus large. Le DLAL offre suffisamment de flexibilité pour

s'assurer que les limites sont adaptées en fonction des besoins locaux au lieu d'être fixées à un moment donné.

Quoi qu'il en soit, l'élargissement de la zone doit toujours être envisagé avec précaution. La plupart des pressions seront exercées en faveur d'un agrandissement de la zone, mais il convient de veiller à ne pas perdre le sentiment d'identité locale, ni à affaiblir l'implication de la communauté (voir les sections des chapitres 3, 4, 5 et 6 consacrées au territoire).

7. Préparer un plan d'action et une demande de financement (Stratégie)

Une fois que le partenariat a défini les objectifs à atteindre ainsi qu'une «logique d'intervention» claire établissant les instruments de mesure des progrès réalisés et le type d'actions à mettre en œuvre, il convient de traduire ces intentions en un plan d'action réaliste et en une demande de financement. Plusieurs guides détaillés ont été rédigés spécialement dans le but de faciliter cette étape¹².

À ce stade, tous les demandeurs sont confrontés à la difficulté de fournir suffisamment de détails pour rendre le plan crédible tout en préservant la flexibilité nécessaire pour pouvoir faire face à des circonstances imprévues. Les États membres, les régions et les partenariats locaux surmontent cette difficulté de différentes manières. Il importe cependant de démontrer que le calendrier ainsi que les ressources humaines et financières allouées aux principales activités correspondent aux besoins identifiés préalablement et sont suffisamment adaptés pour provoquer le changement attendu. De même, le partenariat doit prouver qu'il a mis en place les compétences, les systèmes et les procédures nécessaires pour veiller à ce que le plan puisse être mis en œuvre de manière efficace et transparente (voir les sections des chapitres 3, 4, 5 et 6 consacrées à la stratégie).

8. Instaurer un système permettant de réexaminer, d'évaluer et d'actualiser périodiquement la stratégie

Depuis le lancement du dernier cycle de stratégies de développement local en 2007, de nombreux partenariats locaux ont vu leur situation se dégrader fortement en raison de la crise économique. Cependant, même en période de stabilité relative, les partenariats ont besoin de mécanismes leur permettant de mesurer les progrès réalisés par rapport à leurs objectifs et de tirer les enseignements des erreurs et des succès passés. Dans son rapport sur LEADER, la Cour des comptes européenne a estimé que le suivi, l'auto-évaluation et l'évaluation externe des stratégies de développement local devaient être améliorés et incorporés dans les activités courantes de façon à s'inscrire dans le cadre d'un cycle d'apprentissage par la pratique.

Bien qu'il reste encore des efforts à fournir dans ce domaine, il existe déjà une série de guides pratiques et de boîtes à outils visant à expliquer comment on peut instaurer un tel système sans se retrouver submergé par des tonnes de données non pertinentes (voir également les sections des chapitres 3, 4, 5 et 6 consacrées à la stratégie).

¹² Voir, par exemple: LEADER http://enrd.ec.europa.eu/leader/fr/leader_fr.cfm
FARNET <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/tools/implementing-axis-4>
URBACT http://urbact.eu/fileadmin/general_library/URBACT_Toolkit_online_4.pdf

L'exécution correcte de ces huit étapes demande du temps et de l'engagement. La Commission a tenté d'améliorer la situation grâce à un renforcement du soutien préparatoire (voir la section 5.3 consacrée au soutien préparatoire). Il convient également d'ajouter que, même lorsqu'elle a déjà participé à ce type de projets, la population locale apprécie généralement de pouvoir contribuer à l'élaboration d'une feuille de route commune pour l'avenir.

Chapitre 3. Aider les partenariats de DLAL à répondre aux nouveaux défis

3.1 Introduction

Le présent chapitre s'adresse principalement aux partenariats existants dans des zones rurales ou tributaires de la pêche afin de les aider à utiliser les nouvelles réglementations pour relever certains des défis émergents auxquels ils sont confrontés. Cependant, les informations qu'il contient peuvent également intéresser de nouveaux partenariats créés dans les villes ou des partenariats actifs dans le domaine de l'inclusion sociale.

Dans de nombreux États membres, la situation à laquelle font face les communautés locales au début de la période de programmation 2014-2020 est très différente de celle qui a prévalu durant les deux périodes de programmation précédentes. Face à la gravité de la crise économique, de nombreux partenariats locaux existants sont obligés de trouver de nouvelles sources de financement pour simplement pouvoir poursuivre leurs activités ou survivre. Mais au vu des défis sociaux, environnementaux et économiques de plus en plus grands, le statu quo n'est tout simplement pas une option viable à long terme pour de nombreuses communautés locales. Par ailleurs, après plusieurs cycles de programmation, il existe un risque de désillusion et de découragement dans certaines zones.

Outre les changements survenus dans le contexte extérieur, nombre des enseignements tirés de LEADER et de l'axe 4 du FEP ont été pris en compte et ont conduit à certaines modifications dans les nouvelles réglementations. Par exemple, en partie en réponse au rapport de la Cour des comptes sur LEADER, plusieurs caractéristiques spécifiques du DLAL ont été renforcées. Si elles sont correctement mises en œuvre, ces modifications permettront d'améliorer la capacité des partenariats locaux à surmonter certains des nouveaux défis auxquels ils sont confrontés. Cependant, l'expérience a montré que la formulation volontairement concise des règlements de l'UE pouvait être sujette à différentes (et souvent mauvaises) interprétations aux niveaux national, régional et local. C'est pourquoi le présent chapitre se décompose en deux parties.

- Premièrement, sans trop entrer dans les détails, nous mentionnerons brièvement les principaux changements survenus dans les circonstances extérieures qui entourent les partenariats locaux, ainsi que quelques-unes des réponses pouvant être envisagées.
- Deuxièmement, nous essaierons d'expliquer de manière plus précise *ce que la Commission entend* par certaines des dispositions clés figurant dans le règlement et nous donnerons des exemples pour montrer comment ces dispositions peuvent être utilisées au niveau local pour relever les défis mentionnés dans la première section.

3.2. Les nouveaux défis qui attendent les partenariats locaux

Il est désormais communément admis que l'Europe va devoir faire face à une série de défis mondiaux à long terme, parmi lesquels une compétitivité en déclin par rapport aux économies émergentes, le réchauffement climatique et la raréfaction des ressources, la stagnation ou la baisse des salaires réels et du niveau de vie d'une grande partie de la population, une inégalité et une polarisation sociale croissantes, ainsi que des menaces sur les systèmes de santé et de sécurité sociale liées notamment à l'évolution démographique et au vieillissement de la population. La stratégie Europe 2020 a été élaborée en vue de relever certains de ces défis

majeurs et les onze objectifs thématiques du RPDC ont été conçus de manière à s'assurer que les fonds ESI sont concentrés sur les problèmes les plus urgents.

Cependant, depuis le début de la crise financière en 2007, de nombreux partenariats locaux sont également confrontés à de nouveaux problèmes qui viennent encore aggraver les défis mondiaux sous-jacents mentionnés plus haut. Les effets de ces problèmes ne se font pas sentir de la même façon partout en Europe, ce qui complique la définition de solutions communes au niveau de l'UE et plaide encore plus en faveur d'approches adaptées au contexte local.

En outre, les implications géographiques de ces changements à l'intérieur des pays sont à la fois complexes et diverses. Par exemple, certains prédisent une plus grande concentration de l'activité économique dans les petits centres urbains, un ralentissement, voire un arrêt, de la croissance dans les zones résidentielles et touristiques attrayantes, ainsi que la poursuite d'un déclin important dans les zones qui dépendent fortement des secteurs industriels traditionnels, de la construction ou des transferts publics¹³. Tout cela affecte le rôle et les relations entre les différents types de zones – entre les zones urbaines ou périurbaines et les centres de services régionaux et provinciaux; entre les zones côtières et continentales;

entre les zones à forte densité de population et celles qui sont plus isolées et moins peuplées; ou encore entre les banlieues défavorisées et les quartiers plus aisés de nos villes. Les facteurs qui sous-tendent la plupart des développements à long terme et plus récents sont mondiaux et/ou nationaux. La marge de manœuvre des partenariats au niveau local est donc forcément limitée. Cependant, le contexte local et les besoins de la population sont en train de subir un profond changement. La société a déjà entrepris un certain nombre d'actions en vue de répondre à cette évolution – par exemple, en créant de nouvelles formes d'entrepreneuriat plus ancrées au niveau social et territorial, en instaurant différents mécanismes d'entraide ou des systèmes collectifs permettant de mobiliser les ressources communautaires, en favorisant les circuits courts¹⁴ ou en étudiant les réponses locales ou communautaires au changement climatique. Les prochaines stratégies de développement local devront être en phase avec les nouveaux besoins des citoyens et, si possible, s'arranger pour soutenir au maximum les solutions innovantes qui ont déjà commencé à être mises en place par les communautés.

Malgré les différences entre les pays, la plupart des stratégies de développement local devront tenir compte de certains des changements ci-dessous, intervenus dans le contexte local, et répondre aux questions présentées ci-après.

- En moyenne, le **chômage** a progressé de plus de 47 % dans l'UE entre 2007 et 2012, avec des conséquences particulièrement graves pour les jeunes¹⁵. En Espagne et en Grèce, un jeune sur deux est sans emploi, bien que l'on observe d'énormes variations entre les pays et les régions. Les risques, non seulement, de perdre une génération hautement éduquée, mais aussi de créer une vaste réserve de jeunes désœuvrés et mécontents, sont incommensurables. *Quelles sont les mesures pouvant être mises en place à court et à long terme pour créer de l'emploi et aider les jeunes au niveau local?*
- La **consommation nationale** s'est effondrée ou stagne dans de nombreux pays, avec souvent pour conséquence la contraction des **marchés** pour les entreprises, nouvelles et

¹³ Laurent Davezies (2012), La Crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale.

¹⁴ Les circuits courts sont des chaînes d'approvisionnement courtes, dont les intermédiaires sont exclus. Par exemple, dans le domaine de la pêche, le poisson sera vendu directement du bateau, sans passer par un grossiste. Dans le domaine de l'agriculture, il peut s'agir d'un magasin agricole, d'un marché fermier, etc.

¹⁵ Les taux de chômage sont passés de 7,2 % en 2007 à 10,5 % en 2012. Sur la même période, le chômage des jeunes est passé de 15,7 % à 22,9 %. Eurostat.

existantes. Dans ce contexte, il est difficile de créer de nouveaux emplois, et la première priorité est généralement de sauver les emplois existants. Toutefois, certaines industries traditionnelles de base, comme l'agriculture, la pêche et l'alimentation, se maintiennent relativement bien, et il pourrait s'avérer nécessaire de repenser leur rôle dans les économies locales. *Quelles sont les démarches qui peuvent être entreprises pour renforcer la compétitivité des secteurs et des entreprises existants? Quel type de soutien est nécessaire aux nouveaux entrepreneurs dans le contexte actuel de marchés stagnants et en déclin?*

- Le **financement privé** s'est étiolé dans de nombreux pays, aggravant ainsi la situation décrite ci-dessus et compliquant énormément la tâche des promoteurs de projets au moment de trouver le financement nécessaire correspondant aux subventions européennes. *Comment les régions peuvent-elles accéder aux sources de financement ou en créer d'autres?*
- L'**investissement public** a été revu à la baisse dans la plupart des pays, ce qui rend plus difficile l'obtention d'un cofinancement public pour des projets. Dans bon nombre des nouveaux États membres, l'inadéquation des infrastructures reste un obstacle de taille au développement local. Parallèlement, *l'entretien des infrastructures existantes* devient également un problème dans d'autres pays. *Est-il possible de concevoir de nouvelles utilisations et manières (conjointes) d'entretenir le stock d'actifs publics?*
- Les **dépenses publiques** ont été considérablement réduites dans de nombreux pays, entraînant des coupes des budgets de l'éducation, de la santé, des services sociaux et des prestations sociales. Cela a pour effet de réduire le nombre d'emplois et d'inciter les autorités locales à utiliser les fonds de l'Union pour trouver de nouveaux moyens de concevoir et de fournir les services de base. *Les partenariats de DLAL peuvent-ils devenir des plateformes locales d'innovation sociale explorant de nouvelles manières d'améliorer les normes sociales tout en mettant à profit les ressources du secteur privé et de la société civile?*
- La **pauvreté et l'exclusion sociale** se sont accrues dans la plupart des pays. Toutefois, les implications géographiques de cette évolution sont complexes. Dans certains cas, les populations peuvent avoir tendance à regagner les zones rurales ou certains quartiers urbains, car le coût de la vie y est plus faible et il y existe davantage de réseaux familiaux et d'entraide. *Comment cette proximité peut-elle être utilisée pour renforcer la responsabilité sociale et la solidarité entre les zones, secteurs et groupes riches et pauvres?*
- Le **changement climatique** et la nécessité de négocier une transition vers une société à faibles émissions de carbone ont pris une place de choix dans la politique de l'UE et représentent aujourd'hui une priorité horizontale dans l'ensemble des domaines stratégiques de l'Union. La nécessité urgente de réduire les émissions de gaz à effet de serre et d'établir un nouveau paradigme de développement économique, basé sur le concept de croissance verte et sur l'utilisation durable des ressources, constitue un changement majeur pour la prochaine période de programmation. *Les partenariats de DLAL peuvent-ils développer et soutenir les réponses locales apportées à ce problème?*

Les partenariats de DLAL doivent également composer avec *un contexte de gouvernance totalement différent* de ce qu'ils ont connu à leurs débuts. Bon nombre d'entre eux, qui étaient autrefois des initiatives communautaires pilotes, de petite envergure et relativement libres, ont aujourd'hui été élargis à plusieurs zones rurales et à de vastes régions côtières, entraînant des responsabilités et des contraintes sensiblement plus importantes en ce qui concerne les procédures administratives et d'audit. Parallèlement, les modèles actuels de fourniture de services, de nature «descendante», sont également remis en cause, et de plus en plus d'acteurs recherchent des moyens plus participatifs, réactifs et innovants de répondre aux

besoins sociaux, assez similaires à l'approche du DLAL. *Quel rôle les partenariats de DLAL peuvent-ils jouer dans la présentation et le façonnage d'un nouveau modèle de gouvernance?*

L'encadré 1 ci-dessous donne quelques exemples de manières dont les stratégies de développement local peuvent être adaptées afin de prendre ces problèmes en considération.

Encadré 1: exemples de réponses à différents problèmes via la mise en œuvre de stratégies de développement local

Problème	Réponses pouvant être apportées grâce à des stratégies de développement local
<p>Hausse du chômage</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cibler davantage les investissements fortement créateurs d'emplois (souvent des développements d'entreprises existantes et/ou des opérations à forte intensité en main-d'œuvre relativement ordinaires); • soutenir les nouvelles activités ayant trait à la rénovation de logements locaux, à la production d'énergie locale, aux économies d'énergie, aux nouvelles utilisations de bâtiments existants, au recyclage, etc.; • soutenir les nouvelles formes d'entrepreneuriat, notamment l'économie sociale et les entreprises sociales; • se concentrer davantage sur les jeunes - activités de proximité et aide à la transition entre les études et le monde du travail; • soutenir les apprentissages, les stages, le travail temporaire, le mentorat, etc.; • soutenir les mesures destinées au marché du travail intermédiaire et protégé; • soutenir les actions de formation complémentaire et les politiques actives du marché du travail; • appuyer les systèmes de devises locales (LETS), les banques de temps, le travail bénévole et les autres systèmes mettant à profit les ressources inutilisées des personnes sans emploi pour répondre aux besoins locaux.
<p>Marchés en déclin</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aider les entreprises existantes à intégrer de nouveaux marchés: promotion, commercialisation, contrôle de la qualité, aide à l'exportation, transfert de technologies, formation, etc.; • explorer de nouveaux marchés ayant trait au changement climatique, à l'économie et à la production d'énergie, aux soins, à la santé, à la culture et à l'économie numérique; • fournir un suivi efficace aux nouvelles entreprises (études de marché et de viabilité professionnelles, formation professionnelle, etc.); • mettre à profit les marchés publics (notamment en y insérant des clauses sociales) et mettre en œuvre des campagnes visant à promouvoir l'achat de produits locaux; • encourager l'utilisation de devises locales (programmes SEL) et des banques de temps afin de trouver des débouchés utiles aux personnes sans emploi ou sous-employées tout en répondant aux besoins locaux; • mobiliser les populations locales afin de soutenir les magasins, les services et les entreprises locaux (p.ex. Cashmob); • renforcer les circuits et les chaînes d'approvisionnement courts (p.ex.

	<p>les marchés agricoles ou les achats de produits de la mer dès le débarquement), les systèmes alimentaires locaux (p.ex. «Incredible edible»¹⁶ et le projet «PROVE» au Portugal¹⁷);</p> <ul style="list-style-type: none"> • améliorer la formation et l'intégration dans des secteurs stables ou en pleine croissance.
Manque de financement privé	<ul style="list-style-type: none"> • Exploiter les nouveaux instruments financiers (garanties et systèmes de microcrédit); • nouer des liens privilégiés avec les banques; • explorer le potentiel du financement participatif et d'autres idées émergentes; • reconnaître les paiements en espèces, le travail bénévole et les mécanismes d'entraide; • mobiliser l'épargne locale afin de soutenir les projets locaux, p.ex. via des investissements coopératifs ou communautaires (Vallée de l'Aspe France); • augmenter considérablement la vitesse et la flexibilité des subventions européennes (subventions de faibles montants, régimes «parapluies», etc.); • réduire la bureaucratie associée aux projets, p.ex. en ayant recours à des sommes forfaitaires, à des coûts simplifiés, etc.
Réductions de l'investissement public	<ul style="list-style-type: none"> • Demander des avances sur le financement de l'UE; • obtenir un cofinancement public directement, dans les mêmes conditions que pour les fonds de l'UE; • trouver d'autres utilisations aux bâtiments publics, aux terres, etc.; • étudier l'utilisation de systèmes collectifs pour l'utilisation, le partage et l'entretien des infrastructures publiques existantes (crèches, écoles, centres culturels, maisons de repos, centres médicaux, centres sportifs, espaces publics, etc.)
Réduction des dépenses de recettes publiques	<ul style="list-style-type: none"> • Nouer des liens avec les travailleurs du secteur public local - enseignants, assistants sociaux, agents de santé, agents pour la planification et le contrôle de l'environnement, afin de mettre au point des services complémentaires et de proximité; • soutenir les projets innovants d'un point de vue social, permettant d'améliorer les services et/ou de maintenir des emplois, ainsi que les partenariats économiques public-privé-social; • donner la priorité à la prévention, au partage, à l'entraide, etc.;
Pauvreté et exclusion sociale	<ul style="list-style-type: none"> • Soutenir les projets locaux d'inclusion sociale menés par les personnes concernées par la pauvreté, avec le soutien de professionnels et d'autres parties prenantes; • soutenir les organisations et groupes d'entraide communautaires; • soutenir les systèmes de partage, les nouvelles formes de transport telles que le covoiturage et l'autopartage, ainsi que les jardins et parcelles de terrain collectifs; • soutenir les initiatives de logement social, durable et coopératif.
Changement climatique et	<ul style="list-style-type: none"> • Élargir les partenariats existants afin d'y inclure de nouveaux partenaires possédant des connaissances et de l'expérience en

¹⁶ <http://incredibleediblenetwork.org.uk/about>

¹⁷ http://enrd.ec.europa.eu/policy-in-action/rdp_view/en/view_projects_en.cfm?action=detail&backfuse=isview&postcard_id=1184

transition vers une société à faible intensité en carbone	matière de lutte contre le changement climatique et de durabilité au niveau local; <ul style="list-style-type: none"> • soutenir les initiatives locales et communautaires ciblant la réduction des émissions de gaz à effet de serre et/ou la facilitation de la transition vers une société à faibles émissions de carbone; • inclure la «durabilité» parmi les objectifs horizontaux de la stratégie locale et mettre en place un système de mesure de la réalisation des objectifs fixés.
--	---

Il ne s'agit là que de quelques-unes des actions que les partenariats de DLAL devraient envisager d'adopter afin que les stratégies locales répondent aux nouveaux problèmes rencontrés dans les zones concernées. Nous allons à présent nous intéresser au nouveau règlement et à la manière dont celui-ci pourrait les aider à y parvenir.

3.3 Éléments des règlements nouveaux ou renforcés

En partie en réponse au rapport de la Cour des comptes sur LEADER, plusieurs des caractéristiques spécifiques de LEADER dans les règlements ont été renforcées. Parmi celles-ci figurent: les dispositions visant à définir le contenu minimal des stratégies et à améliorer leur qualité; les dispositions visant à préciser les tâches minimales des groupes et à garantir l'autonomie de ceux-ci; une importance accrue accordée à l'animation et au renforcement des capacités grâce à un soutien préparatoire renforcé et à un pourcentage de dotation revu à la hausse pour les coûts d'exploitation; le renforcement du rôle de la société civile et du secteur privé; et la rationalisation de la coopération transnationale (via les règlements spécifiques au FEADER et au FEAMP). Ces dispositions, ainsi que d'autres, peuvent contribuer à renforcer la capacité des groupes à répondre à certains des problèmes évoqués ci-dessus. Aux pages suivantes, nous expliquerons la signification que la Commission donne à ces dispositions et fournirons des exemples d'utilisations qui peuvent en être faites.

3.3.1. Éléments de la stratégie nouveaux ou renforcés

L'article 33, paragraphe 1, du RPDC décrit le contenu minimal des stratégies de DLAL (voir l'encadré 2 ci-dessous).

Encadré 2: article 33 du RPDC relatif aux stratégies de développement local

1. Une stratégie de DLAL doit comprendre au moins les éléments suivants:
 - a) définition de la zone et de la population couvertes par la stratégie;
 - b) **analyse des besoins et du potentiel de développement de la zone**, incluant une analyse des atouts, des faiblesses, des opportunités et des menaces;
 - c) description de la stratégie et de ses objectifs, description du caractère **intégré et innovant** de la stratégie et **hiérarchie des objectifs, y compris des cibles mesurables pour les réalisations ou les résultats**. En ce qui concerne les résultats, les cibles peuvent être exprimées en termes quantitatifs ou qualitatifs. La stratégie doit être cohérente avec les programmes pertinents de l'ensemble des fonds ESI concernés et impliqués;
 - d) description du processus d'**implication de la communauté** dans l'élaboration de la stratégie;
 - e) un **plan d'action** illustrant comment les objectifs sont traduits en actions;

- f) description des dispositifs **de gestion et de surveillance** de la stratégie, démontrant la capacité du groupe d'action locale à mettre en œuvre la stratégie, et description des **dispositifs spécifiques d'évaluation**;
- g) le **plan financier** de la stratégie, incluant la dotation prévue au titre de chacun des fonds ESI concernés.

Dans les sections suivantes, nous expliquerons brièvement la signification que donne la Commission européenne à certains termes clés (en gras), en donnant quelques exemples.

- **Que veut dire la Commission par «détermination de la zone et de la population relevant de la stratégie»? (article 33, paragraphe 1, point a), du RPDC)** (étapes 3 et 6 du chapitre 2)

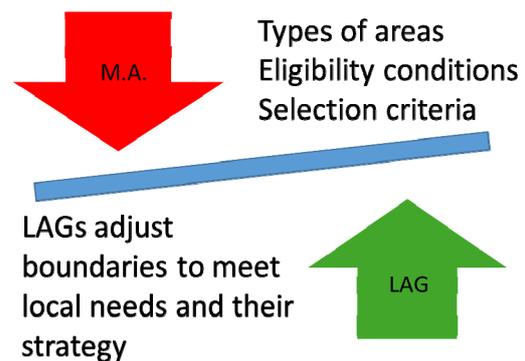
Il convient surtout ici de souligner que la définition de la zone et de la population doit être cohérente et justifiée par rapport à la stratégie que la communauté entend mettre en œuvre. La population des zones cibles ne devrait pas être inférieure à 10 000 habitants si l'on veut atteindre la masse critique nécessaire à l'exécution de la stratégie. Elle ne devrait pas non plus dépasser les 150 000 habitants, de manière à assurer un sentiment d'identité et à impliquer directement les citoyens locaux dans le processus décisionnel. Toutefois, certaines exceptions peuvent se justifier (p.ex. pour les îles ou les régions et quartiers densément peuplés) lorsque la stratégie le permet.

Actuellement, il existe un risque que la pression exercée pour réduire les coûts et combiner les fonds engendre des zones de type «planification économique» de plus en plus étendues, dénuées d'un véritable sentiment d'identité et n'offrant aux populations locales que peu de possibilités de s'y impliquer.

Dans le cadre des conditions établies par l'UE au sens large, le but est que les États membres fournissent dans leurs programmes un cadre pour la sélection des zones, correspondant à leurs propres priorités nationales pour les différents types de zones.

Ils peuvent pour cela établir certaines conditions d'admissibilité et/ou définir des critères qui serviront à effectuer un choix entre les différentes zones. Par exemple, les conditions d'admissibilité pour les zones de pêche pourraient inclure les ports dont la taille est inférieure à un seuil donné, certaines parties de la côte, la distance par rapport à la mer ou aux cours d'eau, les zones continues, etc. Parmi les exemples de critères de sélection, citons l'importance absolue et/ou relative de l'emploi dans le secteur de la pêche, les tendances en matière de débarquements, l'importance de la petite pêche côtière, les changements démographiques, etc.

Figure 2: fixer les limites



Toutefois, l'objectif de la Commission est que les *partenariats locaux* définissent les *limites exactes* de leurs zones de manière ascendante, en fonction des résultats qu'elles veulent obtenir. Cet objectif peut être justifié en faisant référence:

- ✓ à la cohérence physique ou géographique de la zone (îles, chaînes de montagnes, estuaires, cours d'eau, zones urbaines bâties);
- ✓ à l'identité culturelle et aux problèmes sociaux communs à la zone (concentrations de Roms, migrants, chômage, etc.);
- ✓ à la concentration des activités économiques (types d'agriculture, pêche, certains secteurs en déclin ou en plein essor, etc.).

Ces éléments peuvent être examinés et pris en considération lors de la sélection finale des partenariats.

Autrefois, certains États membres présélectionnaient les zones de manière descendante, tandis que d'autres permettaient les appels d'offres ouverts sur l'ensemble du territoire. Ces deux extrêmes présentent des risques: le premier peut engendrer des zones rigides et artificielles, qui ne reposent pas fondamentalement sur les liens locaux, tandis que le second peut donner lieu à un très grand nombre de demandes ainsi qu'à des pressions politiques ayant pour effet d'éparpiller le budget. La Commission propose donc une solution à mi-chemin entre l'approche descendante et l'approche ascendante.

Encadré 3: exemples de délimitation des zones au Portugal et en Finlande

Sur la base des critères du règlement relatif au FEP, le Portugal a désigné 45 communes comme étant éligibles à un financement au titre de l'axe 4 - 39 communes situées sur la partie continentale de la côte portugaise et 6 dans les Açores. Parmi les indicateurs qu'il a choisis figurent le déclin des activités de pêche, mesuré sur la base de la diminution du nombre de débarquements entre 1999 et 2005, et la dépendance vis-à-vis des activités de pêche, définie comme correspondant à 3 % ou plus de la population active employée dans ce secteur - un chiffre comprenant également les travailleurs de l'industrie portugaise du sel marin, un volet important des activités maritimes de certaines zones du pays.

Les partenariats locaux étaient ensuite libres de proposer leurs zones de GALP spécifiques, à l'intérieur des frontières proposées au niveau national. Une certaine flexibilité a également été prévue pour des exceptions justifiées. Par exemple, l'AG a permis au GALP d'Oeste d'inclure trois arrondissements de la commune de Lourinhã, à l'extrémité sud de son territoire, qui avaient initialement été exclus des zones délimitées en raison de leur proximité avec une grande ville (Lisbonne). Cette exception a été justifiée par la présence d'un certain nombre de navires de petite pêche basés à Lourinhã, mais débarquant du poisson sur le territoire du GALP, qui est le site de débarquement le plus proche. L'intégration de ces communautés de pêche plus isolées dans le programme de développement du GALP a été jugée importante.

La Finlande propose un autre exemple de cas dans lequel une flexibilité suffisante a permis de répondre à des besoins attentivement étudiés. Bien que le règlement relatif au FEP recommande que les zones de GALP soient plus petites que les régions de niveau NUTS 3, dans le cas de la Finlande, compte tenu de sa densité de population extrêmement faible dans certaines régions, la DG MARE a approuvé des zones de GALP plus vastes que la normale afin de leur permettre d'inclure une masse critique de travailleurs du secteur de la pêche. En outre, un processus visant à analyser les résultats et à améliorer les réalisations à l'avenir a conduit les GALP à proposer de légères adaptations de leurs frontières pour la

prochaine période de programmation.

Pour d'autres ressources, voir ci-dessous¹⁸.

- **Que veut dire la Commission par «analyse des besoins et du potentiel de développement de la zone»? (article 33, paragraphe 1, point b), du RPDC) (étapes 1 et 4 du chapitre 2)**

D'après le règlement, cette analyse devrait inclure «une analyse des atouts, des faiblesses, des opportunités et des menaces». Depuis quelque temps, les analyses SWOT sont devenues une pratique courante dans les programmes locaux, régionaux et nationaux soutenus par la Commission. Toutefois, en réalité, nombre d'entre eux sont de portée extrêmement générale et peuvent souvent s'appliquer à pratiquement n'importe quelle zone similaire de l'UE. En outre, si l'évaluation des besoins et des possibilités de développement doit être basée sur l'analyse SWOT, cela nécessite généralement une deuxième phase d'analyse. Certaines stratégies incluent tout simplement une liste de besoins non classés, sans justification de leur lien avec l'analyse SWOT. La Commission entend améliorer cette situation et faire en sorte que «l'analyse des besoins et possibilités de développement» devienne un outil utile pour la création d'une solide logique d'intervention et le renforcement de l'orientation vers les résultats.

Analyse SWOT

	Atouts	Faiblesses
Opportunités	Renforcement afin de saisir les opportunités	Diminution afin de mettre à profit les opportunités
Menaces	Protection contre les futures menaces	Évitement des pièges

Pour ce faire, les partenariats locaux doivent tenir compte de ce qui suit:

- ✓ les points soulevés dans l'analyse SWOT doivent clairement reposer sur des éléments probants obtenus lors du diagnostic de la zone;
- ✓ le partenariat doit cibler les caractéristiques spécifiques de la zone et expliquer d'où viennent ces différences, au lieu de se contenter d'énumérer un grand nombre de caractéristiques communes aux secteurs clés comme l'agriculture ou la pêche ou des groupes cibles comme les jeunes ou les femmes. Malheureusement, certaines analyses SWOT sont tellement générales qu'elles pourraient s'appliquer à n'importe quelle zone;
- ✓ il convient de prêter autant, voire plus d'attention à la définition des opportunités et des «atouts» qu'à la description des faiblesses et des menaces. La stratégie devrait être tournée vers l'avenir, et non pas purement défensive;
- ✓ il est inutile de fournir une «liste de souhaits» reprenant chaque besoin sans aucune forme de nuance. Même à ce stade, il est important de commencer à classer ou à hiérarchiser les besoins et les possibilités;

¹⁸ Autres ressources: guide de démarrage FARNET #1, chapitre 2: La définition des zones de pêche

<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20FR.pdf>

- ✓ ce classement ou cette hiérarchisation doit se faire sur la base de preuves et tenir compte des points de vue motivés des acteurs locaux, comme expliqué ci-dessous;
- ✓ le partenariat local doit observer une différence entre ce qu'il souhaite réaliser et ce qu'il peut réaliser avec les ressources et les programmes à sa disposition.

Voir les exemples de stratégies de développement local dans les zones de pêche françaises, espagnoles, finlandaises et écossaises, ainsi que d'autres ressources, ci-dessous¹⁹.

- **Que veut dire la Commission par «description du caractère intégré de la stratégie»? (article 33, paragraphe 1, point c), du RPDC) (étapes 4 et 7 du chapitre 2)**

Le RPDC dispose que le DLAL doit s'effectuer «au moyen de stratégies intégrées (article 33, paragraphe 1, point c)) et multisectorielles de développement local» (article 32, paragraphe 2, point c)). Toutefois, la signification des termes «intégrées» et «multisectorielles» a évolué avec le temps et doit être adaptée au type de problème et à la zone concernée. Ces termes ont été initialement utilisés par les premiers programmes LEADER dans les zones rurales, qui avaient besoin de se distinguer des politiques agricoles sectorielles traditionnelles de nature descendantes. L'acronyme LEADER signifie «Liaisons Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale». Les partenariats étaient considérés comme des catalyseurs qui mettraient à profit l'ensemble des relais locaux susceptibles d'exister entre les secteurs tels que l'agriculture, l'alimentation, l'artisanat, le tourisme rural, les services locaux et l'environnement. Pour ce faire, ils devaient élaborer des séquences «intégrées» de mesures de soutien (p.ex. formation, subventions en capital, aide promotionnelle, aide aux entreprises) tirant toutes dans la même direction stratégique. Étant donné que la plupart des programmes LEADER ont été mis en œuvre dans des zones rurales présentant une densité de population relativement faible, ils ont pu adopter une approche relativement holistique intégrant la plupart des moteurs du développement local.

Toutefois, même dans ces cas, il est apparu clairement que certains éléments pouvaient être influencés par un programme endogène tel que LEADER, tandis que d'autres étaient hors de portée. En Finlande, une distinction utile a été opérée entre les «politiques de développement rural étroites», relevant généralement de la compétence du ministère de l'agriculture et du développement rural, et les «politiques de développement rural larges», qui englobent l'ensemble des politiques, comme celles du transport, de l'éducation et de la santé, ayant une influence significative sur la forme que prend le développement rural, mais plus difficiles à influencer au niveau local.

En d'autres termes, même dans les zones rurales, l'intégration ne signifie pas que les stratégies doivent tenter de traiter tous les problèmes en même temps, ou leur donner tous la même importance. Comme déjà expliqué, les communautés doivent faire des choix et se concentrer

¹⁹ Quelques documents de référence:

- exemples de stratégies intégrées dans des zones de pêche de toute l'Europe. Résumés et exemples détaillés <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/tools/implementing-axis-4/strategies>
- Ensemble d'outils LEADER sur l'élaboration de la stratégie. Sous-section A. relative au contenu d'une stratégie de développement local, avec vidéos. http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/minimum-content/fr/description-of-the-strategy-and-its-objectives_fr.cfm
- Guide de démarrage FARNET #1: Section 4b - Élaborer la bonne stratégie: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20FR.pdf>
- PowerPoint du groupe LEADER sur l'île grecque de Lesbos relatif à la manière dont le groupe a fait participer les acteurs locaux au recensement des besoins locaux. http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=0837032D-9B8F-B26F-0383-CE1E273841DC

sur les objectifs et les actions ayant le plus de chances de concrétiser les changements qu'elles veulent obtenir. Cette nécessité est d'autant plus importante dans les villes et lorsqu'il est question de problèmes sociaux complexes dans des zones densément peuplées: il est possible que des initiatives aient déjà été entreprises par le passé, ou que plusieurs organisations soient actives dans le même domaine. Les partenariats locaux doivent donc positionner leurs stratégies de manière à apporter une valeur ajoutée par rapport à ce qui existe déjà et à mobiliser le maximum de soutien autour de ces stratégies.

Cette interprétation élargit la portée du DLAL, en y incorporant également les types d'objectifs thématiques et les priorités d'investissement particulièrement pertinents pour les fonds sociaux et régionaux - pour autant que les stratégies soient conçues et mises en œuvre de manière à libérer tout le potentiel des liens territoriaux locaux.

L'intégration peut vouloir dire:

- ✓ commencer par un ou plusieurs problèmes, questions, thèmes ou groupes cibles mobilisant la communauté, mais en les replaçant dans un contexte plus large et en établissant des liens avec les autres secteurs et acteurs susceptibles d'influencer la situation;
- ✓ établir des liens verticaux à l'intérieur des secteurs et des chaînes d'approvisionnement, ainsi que des liens horizontaux entre les secteurs;
- ✓ rattacher les zones défavorisées aux zones offrant des possibilités (p.ex. des zones rurales avec des petites villes marchandes, ou encore des quartiers défavorisés avec des centres de croissance de l'emploi);
- ✓ établir des liens entre les niveaux de gouvernance locaux, régionaux et nationaux. Ces liens sont particulièrement importants lorsqu'il s'agit de secteurs et d'institutions «d'ancrage» telles que des écoles, des hôpitaux ou des universités;
- ✓ veiller à ce que les différentes mesures de soutien local soient calibrées et visent toutes à atteindre les mêmes objectifs stratégiques. Intégration au niveau de ce qui est fait, des personnes qui le font et de la manière dont elles procèdent.

Encadré 4: exemple de caractère intégré d'une stratégie de «My Generation URBACT»

Bien que les 12 villes partenaires du projet URBACT My Generation étaient confrontées à des problèmes différents, elles sont toutes arrivées à la conclusion que les jeunes devaient participer pleinement à la création des solutions mises en œuvre, et ont donc utilisé une série de techniques participatives conçues afin de placer les jeunes au cœur des stratégies locales.

Elles ont expliqué qu'en Europe, les politiques élaborées en vue de soutenir les jeunes sont trop fragmentées et éphémères, et qu'elles pâtissent également du fait d'être unilatéralement destinées à un seul et unique objectif, alors que la diversité des problèmes rencontrés nécessite des mesures intégrées. En d'autres termes, tout en ciblant les problèmes spécifiques des jeunes, ces villes ont cherché à établir des liens locaux entre tous les grands domaines politiques influant sur ces problèmes. Pendant plus de deux ans et demi, les villes partenaires ont travaillé afin d'identifier les politiques locales efficaces dans trois domaines interconnectés: améliorer l'accès des jeunes défavorisés aux services sociaux déjà mis en place dans les villes; créer des passerelles entre la formation, l'éducation et le monde de l'entreprise; et améliorer la coordination entre les différents acteurs, tout en impliquant les jeunes dans le processus décisionnel.

<http://urbact.eu/en/results/results/?resultid=19>

- **Que veut dire la Commission par «description du caractère innovant de la stratégie»? (article 33, paragraphe 1, point c), du RPDC) (étapes 4 et 7 du chapitre 2)**

Dans le cadre du DLAL, l'innovation ne signifie pas forcément la recherche et le développement de haut niveau ou les nouvelles technologies (bien que ces activités ne soient bien entendu pas exclues). La justification du caractère innovant de la stratégie est en fait étroitement liée à la question «quels sont les changements souhaités par la communauté?». Les stratégies de DLAL sont par définition locales et d'envergure relativement modeste. Elles n'ont pas la capacité de transformer immédiatement les conditions de vie de tout un chacun. Elles doivent donc se focaliser sur les actions ayant un effet de levier ou un effet boule de neige sur le développement local. Au lieu d'utiliser toutes les ressources limitées disponibles pour répondre aux besoins de base, l'idée est de regarder les problèmes et opportunités sous un angle nouveau et d'étudier de nouveaux modes d'intervention pouvant permettre d'obtenir des solutions à plus long terme plus durables.

C'est pourquoi la Commission a délibérément retenu une définition large de l'innovation dans le cadre du DLAL, au lieu de tenter de la définir «d'entrée de jeu», ce qui, par définition, limiterait les possibilités de créativité au niveau local. L'innovation peut supposer l'introduction de nouveaux services, de nouveaux produits et de nouvelles manières d'agir dans le contexte local (article 32, paragraphe 2, point d)). Bien entendu, tous les éléments de la stratégie ne doivent pas obligatoirement être innovants, vu que souvent, les partenariats devront gagner la confiance des communautés en prouvant qu'ils peuvent également répondre à certains besoins de base à court terme.

Toutefois, en rassemblant l'ensemble des différents acteurs d'une zone et en nouant un dialogue avec les institutions externes telles que les universités, les centres de recherche et les hauts niveaux de l'administration, le DLAL offre énormément de possibilités d'utiliser les ressources existantes de manière innovante et créative. Au meilleur de leurs capacités, les partenariats peuvent devenir des plateformes d'«innovation sociale», qui feront ultérieurement rentrer de nouvelles ressources permettant de développer davantage cette innovation. Les idées utiles peuvent ensuite être analysées, documentées et partagées par les différents réseaux européens, nationaux et régionaux d'acteurs du DLAL.

L'innovation dans le DLAL:

- ✓ peut impliquer de nouveaux produits ou services ou de nouvelles façons d'agir dans un contexte local;
- ✓ a souvent un effet de levier ou un effet boule de neige sur les changements que la communauté veut amener;
- ✓ peut impliquer une ou plusieurs actions ou prototypes de petite envergure ou un projet-phare de plus grande ampleur mobilisant la communauté;
- ✓ trouve de nouveaux moyens de mobiliser et d'utiliser les ressources et actifs existants de la communauté;
- ✓ établit une collaboration entre les différents acteurs et secteurs;
- ✓ peut (mais cela n'est pas toujours le cas) impliquer des universités ou des activités de recherche et de développement de haut niveau;
- ✓ peut être une plateforme pour des innovations sociales pouvant ensuite être développées et appliquées de manière plus large grâce à des activités d'échange, de coopération et de mise en réseau.

Le pôle «Innovation» fait partie intégrante du plan stratégique Leader 2007-2013 du West Cork. Il se fonde sur des initiatives antérieures, telles que l'initiative «West Cork Fuchsia Brand», et se concentre sur les principaux secteurs économiques qui ont un potentiel de diversification (agroalimentaire, tourisme, artisanat, etc.) ainsi que sur les types d'activités et de processus de développement (commercialisation, formation et éducation, agences de développement, réseaux et associations, etc.) Ce pôle, qui a été lancé commercialement en 1998, est un réseau composé de 160 entreprises de qualité (ayant obtenu un label de qualité) dans les secteurs de l'alimentation, du tourisme, de l'artisanat et d'autres secteurs (agriculture, pêche, vente au détail). Il travaille également en partenariat sur certains programmes avec l'établissement University College Cork.

Les types d'activités soutenues par le pôle au cours de la période du programme 2007-2013 sont: le développement d'un nouveau programme intitulé «Energy From Farms» qui inclut les biocarburants, l'énergie éolienne, l'énergie solaire, l'énergie hydraulique et l'énergie thermique; le pilotage et l'évaluation de nouvelles activités de commercialisation et de promotion de la marque Fuchsia; le soutien au développement de projets de diversification entre les participants qui ont obtenu la marque Fuchsia dans le domaine du tourisme gastronomique, de l'artisanat et des loisirs; et, enfin, l'activité de conseil et la formation, y compris pour les entreprises engagées dans les arts créatifs et la production de médias numériques.

Il s'agit d'un modèle où la réussite génère la réussite, créant une culture de l'innovation grâce à la masse critique d'activités créée au fil du temps. En 2005, la marque Fuchsia et ses activités connexes ont généré 106 millions d'euros, dont 69 millions sont restés dans la région, soutenant 1 131 emplois-équivalents temps plein créés au niveau local.

Voir les documents de référence proposés ci-dessous²⁰.

- **Que veut dire la Commission par «une hiérarchie des objectifs, y compris des objectifs mesurables en matière de réalisations et de résultats»? (article 33, paragraphe 1, point c), du RPDC) (étapes 4 et 7 du chapitre 2)**

Le rapport de la Cour des comptes sur LEADER, mentionné ci-dessus, indiquait que «les stratégies locales devraient être au cœur de l'approche LEADER; elles devraient donner aux partenariats leur raison d'être et représenter la promesse d'une valeur ajoutée grâce à des solutions spécialement conçues pour atteindre les objectifs locaux en matière de développement rural». Malheureusement, ce n'est pas toujours le cas. D'après la Cour des comptes, de nombreuses stratégies «ont tout au plus servi de prétexte à une demande de financement à l'autorité de gestion» et leurs objectifs n'étaient pas «spécifiques, mesurables et réalisables dans un délai déterminé».

²⁰ Quelques documents de référence:

- «Focus Group 2- Extended Report: Preserving the Innovative Character of Leader, November 2010' http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/1_focus-group2_extended-report_final.pdf
- Numéro 2 de la Revue rurale de l'UE, «Créativité et innovation dans l'UE pour le développement rural», 2009. http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=B99849C0-00E8-A7DC-1D6A-775E2ED9F89A

Par le passé, de nombreuses stratégies se sont excessivement appuyées sur des objectifs généraux tels que «l'amélioration de la qualité de vie» ou la réalisation du «développement durable». Cela s'explique en partie par le fait que les concepteurs de la stratégie sont souvent confrontés à une grande incertitude et souhaitent conserver une certaine flexibilité de manière à pouvoir s'adapter aux changements et aux événements imprévus. Nous verrons toutefois plus tard qu'il existe d'autres moyens d'assurer cette flexibilité, et que les conséquences de la définition d'objectifs à portée excessivement générale peuvent couper quasiment tous les effets de la stratégie, la mettre à la merci des influences des groupes d'intérêt locaux et la rendre impossible à surveiller.

Afin d'améliorer la qualité des stratégies, la Commission estime qu'il faudrait qu'elles reposent sur une «logique d'intervention» claire, acceptée par la communauté locale et basée sur des questions telles que «que voulons-nous changer?» «que voulons-nous réaliser d'ici à l'année X?» «à quoi ressemblerait une réussite?» ou «quel type de preuve démontrerait que nous avons réussi?».

Au cours de la période 2014-2020, la base factuelle devrait prendre la forme d'objectifs clairement mesurables pour les «réalisations» (par exemple le nombre de personnes bénéficiant d'une formation), et pour les «résultats» (par exemple le nombre de personnes ayant décroché un emploi à la suite d'une formation).

En ce qui concerne les résultats, «les objectifs peuvent être exprimés en termes quantitatifs ou qualitatifs» (article 33, paragraphe 1, point c)) et la Commission recommande de les exprimer en se basant sur les objectifs «SMART».

Objectifs SMART

1. **Spécifiques** – énoncer clairement ce à quoi la SDL va s'atteler et comment
2. **Mesurables** – contenir une base de mesure et des objectifs quantifiés, qu'ils soient exprimés en termes quantitatifs ou qualitatifs
3. **Atteignables** – techniquement réalisables par rapport au champ d'action de la stratégie proposée
4. **Réalistes** – atteignables compte tenu des moyens et du temps alloués, de la taille des groupes cibles, etc.
5. **DaTés** – comprenant un calendrier et une date à laquelle les objectifs devraient être atteints.

En échange de la définition d'objectifs plus concrets pour les résultats, la Commission recommande que les partenariats et autorités de gestion locaux conviennent de méthodes permettant d'adapter les stratégies en fonction de l'évolution des circonstances et de tenir compte des enseignements tirés des expériences passées. La façon la plus évidente d'y parvenir est d'appliquer l'exigence de l'article 33, paragraphe 1, point f), relative à l'évaluation (voir ci-dessous).

Le règlement fait également référence à une «hiérarchie des objectifs» indiquant clairement qu'il est impossible de les atteindre tous en même temps et que la communauté doit déterminer de manière collective quels sont les objectifs les plus importants et sélectionner les actions qui contribueront le plus efficacement à leur réalisation. Dans ce cadre, les stratégies peuvent clairement servir à soutenir les initiatives des citoyens sur le terrain et à répondre à certains des problèmes identifiés à la première section du présent chapitre.

Encadré 6: ciblage et surveillance au sein d'IRD Duhallow

IRD (Integrated Rural Development) Duhallow a mis au point un système intéressant destiné à améliorer les liens entre les objectifs généraux de leur stratégie de développement local et les projets effectivement mis en œuvre de manière à garantir l'appropriation par la communauté et à améliorer le ciblage et la surveillance. Les objectifs généraux de la stratégie sont en fait définis au terme d'un long processus de consultation avec la communauté, articulé autour de quatre grands domaines: l'amélioration de la qualité de vie, la promotion de la créativité, la croissance économique et le cadre de vie. Une évaluation des besoins de la région en termes de ressources sociales, économiques et environnementales est réalisée en adoptant l'approche du développement communautaire fondé sur les acquis, axée sur les atouts réels et potentiels de la zone (au lieu de s'intéresser exclusivement à ses faiblesses et lacunes). Le cadre stratégique est ainsi défini, et peut ensuite être adapté pour certaines offres.

Ces objectifs généraux sont ensuite divisés en objectifs plus petits et mesurables, animés et surveillés par des groupes de travail locaux de type communautaires. Par exemple, le Groupe de travail pour la jeunesse et l'éducation compte 20 membres: des écoles locales, des organisations de jeunesse, des dirigeants politiques et des jeunes. Les 27 objectifs fixés sont mesurables: dix nouveaux clubs de jeunesse, quatre cafés de jeunes, 20 animateurs de jeunes formés, etc.

Les indicateurs de réalisations définis ont indiqué la création de trois clubs de jeunesse, d'aucun café et la formation de 30 animateurs de jeunes en juin 2011. Le groupe de travail se réunit huit à neuf fois par année: à cette occasion, il analyse les réalisations et définit les mesures d'amélioration à prendre. Leurs actions sont soumises à l'approbation du conseil du GAL.

Voir la fiche technique du REDR sur l'approche mise en œuvre par les partenariats Duhallow, mettant à profit la valeur ajoutée de LEADER:

http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/04_infosheet.pdf

Voir ci-dessous pour d'autres ressources utiles²¹.

- **Que veut dire la Commission par «la stratégie s'harmonise avec les programmes concernés de tous les Fonds ESI concernés»? (article 33, paragraphe 1, point c), du RPDC (étapes 4 et 7 du chapitre 2)**

²¹ Ressources relatives à l'article 33, paragraphe 1, point c), du RPDC:

- orientations du REDR concernant le contenu d'une stratégie de développement local, avec vidéos http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/minimum-content/fr/description-of-the-strategy-and-its-objectives_fr.cfm
- *L'élaboration de la stratégie - Comment hiérarchiser les différents objectifs?* Ensemble d'outils LEADER: http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/fr/how-to-prioritize-between-different-objectives_fr.cfm
- Guide de démarrage FARNET #1, section 4b <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20FR.pdf>

Les stratégies de DLAL ne doivent pas être considérées comme des «îlots». Elles sont des outils flexibles permettant de répondre aux besoins spécifiques de différentes zones locales - *de façon à produire des résultats concrets et des bénéfices pour les programmes concernés* (voir l'exemple de l'utilisation de LEADER en tant qu'outil de planification territoriale intégrée en Andalousie, Espagne - chapitre 6)²².

Toutefois, dans le document d'orientation sur le DLAL élaboré à l'intention des AG, la Commission explique que son objectif est d'apporter aux communautés locales une grande flexibilité en ce qui concerne le champ d'action de leur stratégie et l'admissibilité des actions financées, pour autant que cette cohérence avec les programmes concernés soit respectée, que le cadre réglementaire soit scrupuleusement observé et que le risque de double financement soit dûment atténué. Ici encore, cela permet aux communautés locales de faire preuve d'inventivité et d'adapter les stratégies locales aux types de problèmes émergents identifiés à la première partie du présent chapitre.

Cette combinaison de flexibilité locale et de contribution claire à la réalisation d'objectifs de niveau supérieur peut être atteinte de plusieurs façons.

- ✓ Pour rendre plus aisée la programmation, le DLAL devrait être programmé dans le cadre d'une priorité d'investissement/d'un domaine prioritaire ou d'une priorité de l'Union spécifique²³. Cela étant, le soutien apporté dans le cadre des stratégies de développement local peut contribuer aux 11 objectifs thématiques du RPDC.
- ✓ Les stratégies de DLAL devraient décrire la manière dont leur approche locale participative est cohérente avec les priorités du ou des programmes qui les financent et la manière dont elle contribue à ces priorités.
- ✓ Parallèlement, si le DLAL est utilisé afin d'atteindre pleinement certains objectifs d'un programme, le système de mise en œuvre devra être adapté afin de libérer tout le potentiel de l'approche concernant la réponse aux besoins locaux spécifiques ciblés par la stratégie.
- ✓ Lorsqu'une stratégie de développement local est financée par un seul fonds, celui-ci devrait mettre à sa disposition toutes les aides admissibles qu'il propose, y compris pour les actions susceptibles d'être également couvertes par d'autres fonds, afin d'accorder une flexibilité maximale aux acteurs locaux pour répondre à leurs besoins, conformément aux règles spécifiques des Fonds.
- ✓ Il est inutile de fixer des lignes de démarcation strictes entre les fonds, du moment que des procédures appropriées ont été mises en œuvre afin d'éviter tout double financement.
- ✓ Dans les villes, les stratégies de DLAL peuvent servir d'instruments pour contribuer de diverses manières aux stratégies de développement urbain durable financées au titre de l'article 7 du règlement relatif au FEDER. Elles peuvent faire partie des investissements territoriaux intégrés (article 36 du RPDC), des axes urbains ou de programmes urbains spécifiques et/ou y contribuer.

Par exemple, si un GAL rural veut soumettre un projet de formation en vue d'obtenir un financement au titre de LEADER, bien que sa stratégie soit uniquement soutenue par le FEADER, le GAL doit s'assurer que le projet:

²² Utilisation de LEADER en tant qu'outil de planification territoriale intégrée en Andalousie, Espagne (en anglais) http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/10_infosheet.pdf

²³ Priorité d'investissement 9d du FEDER et de l'article 3, paragraphe 1, point b), vi), du règlement relatif au FSE, domaine prioritaire 6b du FEADER et priorité de l'Union n° 4 du FEAMP.

- est cohérent avec les objectifs du FEADER et du programme de développement rural;
- est cohérent avec la stratégie de développement local;
- et respecte la législation applicable.

Si ces conditions sont remplies, l'AG du FEADER ne peut pas refuser d'accorder une aide au projet au titre du FEADER uniquement parce qu'il relève également du champ d'action du FSE.

Il importe de veiller à ce que cette flexibilité au niveau du champ d'intervention et de l'admissibilité des dépenses soit prise en considération dans la formulation des programmes ainsi que dans les règlements nationaux et régionaux pertinents, afin que les stratégies locales puissent être élaborées en tenant compte des besoins et potentiels locaux ainsi que des approches innovantes²⁴. Au lieu de rédiger un catalogue détaillé des dépenses admissibles pour le DLAL, il est recommandé d'élaborer un catalogue des dépenses non admissibles au titre d'un fonds donné.

- **Que veut dire la Commission par «une description du processus de participation des acteurs locaux à l'élaboration de la stratégie» (article 33, paragraphe 1, point d), du RPDC)? (étapes 4 et 7 du chapitre 2)**

On emploie le terme «participation» pour décrire tous les processus allant de la manipulation au sens strict aux partenariats et au contrôle citoyen total, en passant par les simples campagnes d'information et les exercices de consultation formels²⁵. La Banque mondiale décrit la manière dont ses programmes de développement mené par les acteurs locaux sont passés d'un modèle basé sur la consultation des communautés à un modèle basé sur la participation des communautés, puis au modèle actuel, basé sur l'appropriation des communautés²⁶. Comme il ressort du terme même que la Commission a choisi d'utiliser – développement mené par les acteurs locaux –, il est clairement question ici de niveaux élevés de participation des communautés, et pas seulement de processus d'information ou de consultation unilatéraux. Les acteurs locaux devraient être impliqués du premier jour de la conception de la stratégie jusqu'à la fin du processus de mise en œuvre.

La stratégie, et les projets qui en découlent, sont censés provenir de la communauté. La participation ne doit donc pas être un simple élément ajouté au début de la stratégie afin de justifier le financement. Les consultants, les universités et d'autres experts externes peuvent tous contribuer à donner une vision plus globale et participer à l'analyse des données et à l'élaboration de la stratégie, mais il faut des preuves d'un véritable dialogue avec les citoyens locaux et entre eux, et ce à chacune des grandes étapes de la conception de la stratégie:

- ✓ lors de l'identification des atouts, des faiblesses, des opportunités et des menaces;
- ✓ lors de leur transposition dans les principaux besoins et possibilités de développement;
- ✓ lors du choix des principaux objectifs, des objectifs spécifiques, des résultats escomptés et de la priorité donnée à ces éléments;
- ✓ lors de la sélection des types d'actions pouvant donner lieu à ces résultats;
- ✓ et lors de l'allocation du budget.

²⁴ Voir article 32, paragraphe 1, point d), du RPDC.

²⁵ Voir Sherry R Arnstein «A ladder of Citizen Participation» (1969).

²⁶ Local and Community Driven Development. Banque mondiale (2010)

Il existe un grand nombre de techniques participatives, telles que l'analyse des parties prenantes, l'utilisation d'«arbres à problèmes» et l'élaboration de scénarios, pouvant aider les partenariats à identifier les problèmes qui ont véritablement de l'importance pour les personnes sur le terrain et à mobiliser les idées et l'énergie d'initiatives populaires. Le document de stratégie devrait apporter des preuves démontrant qu'il s'agit du résultat de ce type de processus.

Encadré 7: exemple de processus préparatif lancé par un groupe LEADER espagnol de la vallée du Jerte en vue de préparer sa stratégie de développement local

Un groupe LEADER espagnol, issu de la vallée du Jerte, a lancé juste après l'été 2013 - avant que les règlements ou programmes de l'UE ne soient finalisés - un processus participatif ayant pour but de préparer la stratégie de développement local pour la prochaine période. Ce partenariat a notamment créé un vaste «panel de développement», chargé de coordonner les travaux de sept groupes de travail thématiques, incluant des acteurs impliqués dans les domaines suivants: les femmes et l'égalité, la culture et l'éducation, l'agriculture et l'environnement, l'entrepreneuriat, l'emploi et la formation, le tourisme durable et les services de soins et services sociaux. Chaque groupe de travail a diffusé un simple questionnaire et posé quatre grandes questions: Qu'avons-nous réalisé? Que reste-t-il à faire? Quelles sont les priorités pour l'avenir? Quelles sont les nouvelles idées à notre disposition pour mettre ces priorités en pratique? Les groupes de travail ont également organisé un concours afin de recueillir des idées auprès de toutes les écoles du village, ainsi que plusieurs événements destinés aux personnes âgées. Les résultats de ces actions ont ensuite été examinés lors d'une assemblée à l'échelle de la vallée.

Ces travaux ont servi de base à l'analyse SWOT, à l'analyse des besoins et à l'identification des priorités pour la stratégie locale. Néanmoins, une fois que les détails des règlements, des programmes et du budget seront connus, la communauté sera une fois de plus invitée à participer à l'adaptation de la stratégie, à l'élaboration du plan d'action et aux décisions relatives aux fonds à allouer à chaque priorité. Par exemple, au cours des précédentes périodes de programmation, les groupes de travail avaient défini des scénarios pour les différents types de projets à financer, incluant des budgets indicatifs. Les acteurs des différents groupes de travail ont ensuite négocié et sont parvenus à un accord au sujet de la répartition globale des fonds et des priorités de la stratégie de développement local.

Pour d'autres ressources, voir ci-dessous²⁷.

- **Que veut dire la Commission par «un plan d'action montrant comment les objectifs sont traduits en actions» et «le plan de financement [...], y compris la dotation prévue par**

²⁷ Autres ressources:

L'élaboration de la stratégie - comment construire une stratégie participative de développement local? Ensemble d'outils LEADER. Cette page propose des vidéos et des recommandations concernant un grand nombre des conclusions du groupe de réflexion sur les méthodes à employer pour élaborer de meilleures stratégies: http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/fr/how-to-build-up-a-participatory-local-development-strategy_fr.html

Fiche technique du REDR. Utiliser les méthodologies participatives pour concevoir des stratégies de qualité. Sur la base des travaux italiens (en anglais uniquement): http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/12_infosheet.pdf

Guide de démarrage FARNET #1, sections 3 et 4

<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20FR.pdf>

chacun des Fonds ESI concernés»? (article 33, paragraphe 1, points e) et g) du RPDC)
(étapes 4 et 7 du chapitre 2)

L'un des meilleurs moyens de déterminer si les objectifs de la stratégie sont réalistes est d'analyser les actions nécessaires à leur réalisation. Toutefois, un *plan d'action* ne consiste pas à présélectionner des projets.

Le plan d'action doit poser au moins les quatre questions suivantes:

- ✓ **Quels** types d'actions?
- ✓ **Qui** sera responsable de leur exécution?
- ✓ **Quand** ces actions devront-elles être exécutées et dans quel ordre (p.ex. les formations avant le démarrage)?
- ✓ **Combien** coûteront-elles approximativement?

Encadré 8: exemple de plan d'action requis au titre de l'axe 4 du FEP en France

Le terme «plan d'action» n'a pas été interprété exactement de la même manière partout en Europe. En France, par exemple, les partenariats sollicitant une aide au titre de l'axe 4 du FEP devaient présenter un «plan de développement» composé de «lots de travaux» pour chaque type d'action envisagée, ainsi qu'un tableau financier. Le lot de travaux prenait généralement la forme d'une fiche indiquant les objectifs prioritaires sous-tendant l'action et la contribution apportée par celle-ci à leur réalisation, les résultats escomptés pour la zone concernée, les bénéficiaires cibles, les dépenses admissibles, l'intensité de l'aide, le financement de l'UE envisagé, les autres financements attendus, les indicateurs de suivi et d'évaluation ainsi que le calendrier de mise en œuvre. Voir «Elements of the terms of reference of the call for proposals under axis 4 of the EFF Example of France» (en anglais uniquement) (p. 11).

https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/annex3_france_en.pdf

Les groupes LEADER écossais, eux, désignent généralement par «plan de travail» l'ensemble des procédures et mécanismes administratifs et financiers destinés à mettre en œuvre la stratégie, y compris le plan des activités du GAL. Ce dernier comprend habituellement un calendrier détaillé de l'exécution de chaque action, expliquant qui en est responsable. Voir les sections 6 et 7 consacrées au «plan de travail» d'un groupe LEADER écossais

https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/UKsc_LEADER-Business_Plan_Moray.pdf

Le *plan financier* doit fournir une estimation indicative de la somme qui sera consacrée à chaque type d'action. Lorsqu'une stratégie est soutenue par plusieurs fonds, le plan financier doit préciser les éléments de la stratégie qui seront couverts par les différents fonds et le cofinancement public national pour chaque année du programme. Il doit observer une distinction entre les dépenses relatives à la mise en œuvre de la stratégie elle-même, les frais de coopération et de fonctionnement et l'animation. Toutefois, le niveau de détail et les catégories de dépenses demandés peuvent varier d'un État membre à l'autre. Les autorités de gestion peuvent par exemple demander des informations sur les dépenses prévues pour certaines catégories d'actions prédéfinies au niveau national ou régional. Elles peuvent aussi se contenter de demander aux partenariats de fournir des estimations concernant les dépenses relatives aux objectifs spécifiques et/ou aux grandes catégories d'actions définies dans la stratégie de développement local.

Le montant du budget dépend bien entendu des besoins de la zone ainsi que de ses dimensions, de la nature de la stratégie et de l'existence d'autres programmes de soutien. Elle peut également varier en fonction de la situation économique de l'État membre concerné. Cela étant, l'expérience acquise avec LEADER et l'axe 4 du FEP a démontré que le budget minimal d'une stratégie de développement local devait tourner autour de 3 millions d'EUR de fonds publics pour la totalité de la période. En dessous de ce niveau, il devient difficile d'entreprendre plus que des investissements «connexes», de très faible envergure, et de couvrir l'animation nécessaire de la zone. Ces montants seront probablement bien plus conséquents dans les zones urbaines construites, ainsi qu'en cas de DLAL plurifonds.

Une fois de plus, les présentes orientations n'ont pas vocation à être des contraintes rigides, mais plutôt à servir d'outil pour veiller à ce que les investissements correspondent aux objectifs définis par la communauté dans la stratégie et que ces objectifs puissent être atteints de manière réaliste avec les ressources disponibles. Des mécanismes devraient également être mis en place afin de veiller à ce que les partenariats puissent adapter le plan financier en fonction de l'évolution des circonstances, en consultation avec les AG. Les nouvelles dispositions de suivi et d'évaluation (voir ci-dessous) peuvent aider à justifier les éventuels changements apportés.

Pour d'autres ressources, voir ci-dessous²⁸.

- **Que veut dire la Commission par «une description des mécanismes de gestion et de suivi de la stratégie, qui atteste la capacité du groupe d'action locale à appliquer la stratégie, et une description des mécanismes spécifiques d'évaluation»? (article 33, paragraphe 1, point f), du RPDC) (étape 8 du chapitre 2)**

Les partenariats locaux doivent démontrer qu'ils disposent de procédures claires et d'un personnel suffisamment expérimenté et qualifié pour assurer la bonne gestion de la stratégie. Cela concerne bien entendu également les questions d'ordre administratif et financier. Toutefois, si la stratégie implique de collaborer avec des groupes non organisés ou difficiles à atteindre, elle nécessitera également du personnel compétent en matière de travail de proximité, de facilitation, d'actions communautaires et de développement de projets.

Les partenariats doivent également prouver qu'ils ont adopté des procédures transparentes et responsables en matière de prise de décisions et de sélection de projets. Par exemple, les votes relatifs à toutes les décisions doivent être documentés, et des procédures doivent avoir été mises en place afin d'éviter les conflits d'intérêts. Nous aborderons ce point ci-dessous, à la section consacrée aux partenariats.

Toutefois, un nouvel aspect du règlement dispose qu'il convient d'expliquer «les mécanismes de suivi [...] et les mécanismes spécifiques d'évaluation». Les mécanismes de suivi et d'évaluation sont nécessaires pour répondre aux besoins de l'AG. Ils ne doivent pas être

²⁸ Autres ressources

- Ensemble d'outils du REDR. Section relative à l'élaboration et à la mise en œuvre de la stratégie. Recommandations et vidéos.
http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/minimum-content/fr/description-of-the-strategy-and-its-objectives_fr.cfm
- Guide de démarrage FARNET #1, section 4C, Préparer un plan de mise en œuvre
<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20FR.pdf>
- exemples de stratégies intégrées dans des zones de pêche de toute l'Europe. Résumés et exemples détaillés
<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/tools/implementing-axis-4/strategies>

considérés comme de simples formalités destinées à justifier les dépenses, mais être conçus de manière à pouvoir fournir des informations utiles sur la gestion du partenariat local. En intégrant à la stratégie des procédures régulières de suivi et d'évaluation, le partenariat acquiert un outil lui permettant de déterminer ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas, et d'adapter la stratégie à l'évolution des circonstances. L'association d'«objectifs clairs et mesurables en matière de réalisations et de résultats» et de «mécanismes spécifiques d'évaluation» permet aux partenariats locaux de concevoir des stratégies bien plus concrètes et réalistes, mais aussi plus solides et flexibles.

Les GAL devraient fournir des informations sur:

- ✓ les systèmes et mécanismes qu'ils proposent pour collecter et traiter les données financières et données relatives aux performances des indicateurs et objectifs fixés. Ceux-ci devront être clairement alignés sur les objectifs de la stratégie;
- ✓ la manière dont ils comptent évaluer leurs propres performances en matière de mise en œuvre des spécificités du DLAL;
- ✓ leurs propositions pour la diffusion et l'utilisation des résultats sur le territoire - p.ex. pour modifier la stratégie de développement local et ses mécanismes de mise en œuvre;
- ✓ la manière dont ils contribueront aux mécanismes de suivi et aux évaluations du DLAL et du programme au niveau régional et national.

Encadré 9: exemple de système d'évaluation par les pairs élaboré par le GAL «Kasvu», en Finlande

Le GAL «Kasvu», en Finlande, a créé un système d'évaluation par les pairs en collaboration avec un GAL voisin, dans le cadre duquel chaque GAL effectue des enquêtes et des entretiens auprès d'une série de projets sur le territoire de l'autre GAL. Les retours d'informations transmis par un pair qui rencontre les mêmes difficultés, mais n'est pas impliqué directement dans la mise en œuvre de la stratégie, a permis aux deux GAL d'obtenir de précieuses informations.

http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE31F71-C820-630C-F49F-4C0E4D343CBB

Le Réseau rural national allemand propose trois modèles d'intensité différents pouvant être utilisés: «signal check», «multi check» et «focus check»²⁹.

Pour d'autres ressources, voir ci-dessous³⁰.

²⁹ Disponible en allemand: <http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/regionen/leader/selbst-evaluierung/leitfaden-projekt/>.

³⁰ Autres ressources

- Sections de l'ensemble d'outils LEADER sur la méthode à suivre pour mener une autoévaluation et sur les acteurs pouvant réaliser une évaluation externe: http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-implementation/fr/how-to-carry-out-a-self-evaluation_fr.html
- Manuel finlandais d'autoévaluation pour les groupes d'action locale: http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/library/evaluations/Selvaluation_workbook_for_LAGs.pdf
- Guide de démarrage FARNET #1, section 4C, Suivi et évaluation: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20FR.pdf>

3.3.2 Éléments des tâches des partenariats nouveaux ou renforcés (article 34, paragraphe 3, du RPDC)

L'article 34, paragraphe 3, du RPDC décrit les tâches des partenariats locaux telles que présentées dans l'encadré 10 ci-dessous.

Encadré 10: tâches des groupes d'action locale

Au titre de l'article 34, paragraphe 3, les groupes d'action locale ont notamment pour tâches:

- a) **de renforcer la capacité** des acteurs locaux à élaborer et à mettre en œuvre des opérations, y compris en stimulant leurs capacités de gestion des projets;
- b) **d'élaborer une procédure de sélection transparente et non discriminatoire et des critères objectifs de sélection des opérations qui préviennent les conflits d'intérêts**, garantissent qu'au moins 50 % des voix à exprimer lors du vote sur des décisions de sélection proviennent de partenaires qui ne sont pas des autorités publiques et autorisent la sélection par procédure écrite;
- c) **d'assurer, lors de la sélection des opérations, la cohérence entre celles-ci et la stratégie de DLAL** en classant les opérations en fonction de leur contribution à la réalisation des objectifs et valeurs cibles de ladite stratégie;
- d) **d'élaborer et de publier des appels à propositions** ou une procédure de soumission de projets continue, y compris la définition des critères de sélection;
- e) de réceptionner et d'évaluer les demandes de soutien;
- f) **de sélectionner les opérations et de déterminer le montant du soutien** et, le cas échéant, de présenter les propositions à l'organisme responsable de **la vérification finale de leur admissibilité avant approbation**;
- g) **de suivre l'application** de la stratégie de DLAL et des opérations soutenues et d'accomplir **des activités d'évaluation spécifiques** se rapportant à ladite stratégie.

L'AG est tenue de sélectionner les GAL sur la base d'une procédure de sélection transparente et non discriminatoire.

Comme dans la section précédente, nous allons expliquer brièvement la signification que donne la Commission à certains termes clés (en gras), en donnant quelques exemples.

- **Que veut dire la Commission par «renforcer la capacité des acteurs locaux à élaborer et à mettre en œuvre des opérations, y compris en stimulant leurs capacités de gestion des projets»? (article 34, paragraphe 3, point a), du RPDC) (étapes 3 et 5 du chapitre 2)**

L'un des enseignements majeurs tirés des expériences passées est que les partenariats de DLAL ne doivent pas être considérés comme le dernier maillon local d'une longue chaîne de mise en œuvre de politiques adoptées ailleurs. Ces partenariats ne sont pas des guichets uniques locaux destinés à réceptionner les appels d'offres et recevoir les demandes de

-
- Guide FARNET #4, sections 1.5, 1.6 et 1.7: https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET_Steps-for-Success_Guide-4_FR.pdf

subventions standards ou de programmes de formation. La véritable valeur d'un partenariat vient de sa capacité à rassembler les communautés locales afin de susciter des idées et de construire ensemble des projets qui n'auraient pas pu voir le jour autrement, ou beaucoup plus difficilement.

Toutefois, les communautés locales n'ont pas toutes la même expérience, le même niveau d'organisation ou le même «capital humain et social», et le soutien qu'elles reçoivent déjà de la part d'autres agences n'est pas non plus le même partout. Par conséquent, l'une des premières et des plus importantes tâches des partenariats locaux consiste à évaluer les besoins de renforcement des capacités de la communauté et d'en tenir compte dans leur stratégie. Le renforcement des capacités peut prendre diverses formes telles que:

- ✓ des séances d'information et des activités de proximité dans la communauté;
- ✓ un soutien destiné à rassembler les citoyens et à organiser la communauté;
- ✓ des conseils individuels ou collectifs et un soutien au développement de projets;
- ✓ des formations.

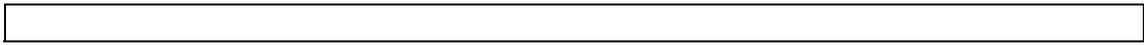
Il est essentiel que le partenariat dispose d'un personnel interne suffisamment qualifié pour assurer toutes ces tâches, ou qu'il puisse les confier à des collaborateurs externes. Le soutien préparatoire peut servir à financer ce type de renforcement des capacités pendant le lancement des programmes. Si des ressources humaines et financières ne sont pas prévues pour le renforcement des capacités, il est très probable que la stratégie soit «prise en otage» par les acteurs les plus forts et les plus puissants de la communauté, au détriment des autres parties prenantes et de la communauté au sens large.

Encadré 11: renforcement des capacités par le GALP du nord-est de la Laponie

L'une des priorités du GALP du nord-est de la Laponie vise à soutenir les pêcheurs professionnels pour qu'ils puissent diversifier leurs activités. Les pêcheurs de Sodankylä expliquent que le tourisme est l'activité qui est la plus à même de compléter leurs revenus, mais qu'ils n'ont ni les compétences, ni les autorisations nécessaires pour pénétrer ce nouveau marché. En collaboration avec le département du tourisme de la municipalité locale, le GALP a invité les pêcheurs à définir leurs objectifs et leurs besoins en termes de soutien, avant de les aider à concrétiser leurs idées.

Les discussions ont débouché sur l'élaboration d'une offre complète de formations destinées aux pêcheurs locaux, spécifiquement adaptées afin de leur permettre d'obtenir les autorisations et les compétences nécessaires pour concevoir et proposer des produits de tourisme viables. Le premier module de formations s'est déroulé sur un an et a couvert les questions de sécurité, la conception de produits et la commercialisation. Ces formations ont été complétées par des visites de salons commerciaux, des stages dans des entreprises de tourisme bien établies et des conseils individualisés sur le développement de produits. Ainsi, 14 pêcheurs ont pu obtenir les autorisations requises et 7 produits commercialisables ont vu le jour. Le renforcement des capacités étant un processus à long terme, une deuxième série de formations a été organisée l'année suivante, afin de développer les compétences de base acquises lors de la première année. Les formations se sont concentrées sur l'amélioration de la qualité de l'expérience des touristes, p.ex. grâce à des cours sur le service à la clientèle, la législation sur la sécurité des consommateurs, la langue anglaise, etc. À la fin de ces deux modules de renforcement des capacités, les pêcheurs avaient pu concevoir 11 produits de tourisme et étaient opérationnels et reconnus par les entreprises de tourisme de la région.

<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/tourism-training-fishermen-flag-northern-eastern-lapland-fi>



- **Que veut dire la Commission par «élaborer une procédure de sélection transparente et non discriminatoire et des critères objectifs de sélection des opérations qui préviennent les conflits d'intérêts»? (article 34, paragraphe 3, point b), du RPDC)**

Cet article a été introduit en partie à la suite du rapport de la Cour des comptes sur LEADER, qui a conclu que dans certains cas, des partenaires ayant un intérêt direct dans les projets avaient pris part aux décisions relatives à leur approbation. Le contrôle du processus décisionnel par les élites locales existantes ou des secteurs ou intérêts dominants constitue un risque réel pour l'ensemble des projets mis en œuvre au niveau local. Il crée parallèlement un véritable dilemme pour les partenariats locaux, étant donné que les membres de la communauté les plus actifs et dynamiques sont souvent aussi ceux qui ont le plus d'idées et de ressources pour les projets, et que leur exclusion peut priver le partenariat d'énergie et d'initiative.

La règle générale veut donc que l'ensemble des partenaires déclarent leur intérêt pour le projet et ne participent pas aux décisions qui les concernent directement.

Les GAL doivent décrire leurs procédures destinées à éviter les conflits d'intérêts selon les dispositions prévues par le règlement financier³¹. Les procédures de sélection des projets doivent être non discriminatoires et transparentes, et doivent spécifier le processus et les critères qui seront employés pour prendre les décisions. Cela devrait permettre de connaître avec précision l'ordre des événements ainsi que les personnes participant à chaque étape, ainsi que d'assurer une séparation adéquate des responsabilités entre les différents éléments du processus. Il convient également d'inclure des procédures de recours simples et claires. L'utilisation d'un diagramme de flux constitue un moyen efficace de représenter clairement le processus.

Un registre des intérêts des membres de l'organe décisionnel du GAL devrait également être constitué, afin de documenter la nature des éventuels liens entre les membres du comité de sélection et les projets ou demandeurs.

Les GAL peuvent financer eux-mêmes leurs projets lorsque le partenariat est lui-même le promoteur du projet, mais il doit y avoir une procédure claire et transparente démontrant que ces projets contribuent à la stratégie de développement local et reçoivent le soutien général de la communauté.

Grâce à ce genre de principes, les partenariats peuvent observer une double obligation de rendre compte: au niveau externe, aux auditeurs, aux AG et aux organismes de paiement, et au niveau interne, à la communauté locale.

- **Que veut dire la Commission par «garantissent qu'au moins 50 % des voix à exprimer lors du vote sur des décisions de sélection proviennent de partenaires qui ne sont pas des autorités publiques»? (article 34, paragraphe 3, point b), du RPDC) (étapes 3 et 5 du chapitre 2)**

³¹ Article 57 du règlement n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil.

Cette disposition vise à renforcer celle de l'article 32, paragraphe 2, point b), du RPDC, qui dispose qu'«à l'échelon décisionnel, ni les autorités publiques, au sens des règles nationales, ni un groupement d'intérêt ne représentent plus de 49 % des droits de vote». La règle des 49 % constitue depuis un certain temps l'un des principes fondamentaux de la méthodologie LEADER. Elle est censée garantir que les partenariats sont vraiment ce qu'ils prétendent être: de véritables partenariats, dans lesquels chaque membre a la possibilité d'influencer les décisions, et non pas des annexes rattachées à des structures et organisations existantes.

Par le passé, certaines municipalités et autorités publiques se sont montrées très méfiantes à l'égard de LEADER, au motif que cette règle pourrait nuire au rôle du secteur public et des fonctionnaires élus. Toutefois, en réalité, la situation s'est avérée toute autre. Habituellement, le secteur public gagne en légitimité lorsqu'il démontre qu'il peut travailler en véritable partenariat avec les citoyens locaux, et les procédures de DLAL incluent des freins et des contrepoids qui, lorsqu'ils sont correctement appliqués, garantissent la responsabilité publique.

La Commission estime que le secteur public dans son ensemble, et notamment les municipalités, constituent des éléments centraux de l'approche de DLAL. Toutefois, il existe un risque que les institutions publiques ne diluent sérieusement les principes ascendants du DLAL, voire même qu'elles leur nuisent carrément, dans les situations suivantes:

- ✓ si les autorités de gestion ou les organismes de paiement se servent des contrôles d'admissibilité pour évaluer l'intérêt ou la qualité des projets au lieu de se limiter à vérifier leur légalité et leur admissibilité;
- ✓ si les co-financeurs publics (souvent responsables d'une très petite partie du financement des projets) utilisent leur influence pour prendre les décisions finales relatives aux projets;
- ✓ si certaines fonctions administratives et financières sont déléguées à un organisme responsable public local (qu'il soit ou non formellement reconnu comme un organisme intermédiaire) qui s'en sert ensuite pour exercer une influence indue sur la sélection des projets par le reste du partenariat;
- ✓ si les partis politiques dominants se servent de leur présence dans d'autres organisations de la communauté pour former une majorité de blocage avec le secteur public.

La Commission veut aider les partenariats locaux à éviter l'ensemble de ces pièges, et la règle des 50 % n'est qu'une étape dans cette direction. Si ce quorum n'est pas respecté, la décision prise n'est pas valide.

Encadré 12: partenariat entre les GAL finlandais

En Finlande, les autorités locales jouent un rôle très important dans la fourniture de services locaux, et même les plus petites peuvent avoir des compétences en matière fiscale et employer des centaines de personnes. Afin d'éviter que les GAL ne deviennent une simple annexe des municipalités, l'AG finlandaise leur a imposé une série de conditions très strictes à respecter. Les GAL doivent être des organisations sans but lucratif indépendantes et tous les acteurs locaux doivent pouvoir en devenir membres. Le nombre moyen de membres est plus ou moins égal à une centaine. Les membres élisent directement le conseil de direction, qui doit se composer de *trois parties de taille égale*: le secteur public, le secteur privé et les représentants de la société civile («la règle du tiers»). Les membres du conseil y siègent six

ans maximum et doivent signer une déclaration d'intérêts.

http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE337D2-A34C-38D9-2F31-43335FF82AA2

Pour d'autres ressources, voir ci-dessous³².

- **Que veut dire la Commission par «élaborer et publier des appels à propositions ou une procédure de soumission de projets continue, y compris la définition des critères de sélection» (article 34, paragraphe 3, point d), du RPDC) et «assurer, lors de la sélection des opérations, la cohérence entre celles-ci et la stratégie de développement local mené par les acteurs locaux en classant les opérations en fonction de leur contribution à la réalisation des objectifs et valeurs cibles de ladite stratégie» (article 34, paragraphe 3, point c), du RPDC)?**

Ici encore, ces articles ont pour but de renforcer les principes ascendants du DLAL ainsi que l'autonomie des partenariats. La Commission reconnaît que dans les faits, la marge de manœuvre dont disposent les partenariats locaux pour répondre aux besoins locaux peut être considérablement restreinte par des appels à propositions, procédures de sélection et critères de sélection rigides déterminés au niveau national ou régional. Dans ce genre de situation, les partenariats risquent de ne devenir que de simples «courroies de transmission» de projets bureaucratiques répondant aux critères prédéterminés. En outre, si les délais de présentation et de mise en œuvre des projets sont trop courts ou mal établis (p.ex. pendant une période au cours de laquelle certains promoteurs de projets sont très occupés) ou si les conditions sont trop rigides, les entrepreneurs peuvent se retrouver contraints de prendre des décisions risquées.

Afin d'éviter ces problèmes, la Commission accepte que les AG puissent définir certains éléments communs des appels à propositions, des procédures et des critères. Toutefois, dans le cadre de ces limites, les partenariats locaux devraient pouvoir:

- ✓ définir les caractéristiques particulières des appels à propositions, p.ex. en établissant leur calendrier ou en déterminant s'ils sont destinés à certains types de projets (p.ex. projets collectifs, projets émanant de secteurs ou de groupes cibles, etc.) ou s'il s'agit d'appels ouverts;
- ✓ établir d'autres critères de sélection spécifiques, tenant compte de la mesure dans laquelle les projets contribuent à la stratégie de développement local et au développement de la zone (p.ex. effet de levier local au niveau de l'utilisation de matériaux locaux ou de main-d'œuvre locale, fourniture de services, impact sur l'image du territoire, etc.);
- ✓ adopter des procédures claires et transparentes, incluant généralement une composante de jugement qualitatif et mettant à profit la connaissance directe de la zone dont disposent les partenariats (p.ex. notation individuelle par les membres du panel décideur, sur la base de questions préétablies qui sont ensuite examinées et mises en commun);
- ✓ mettre en place des procédures transparentes pour les projets phares ou collectifs menés par le partenariat lui-même.

³² Ressources:

- Guide de démarrage FARNET #1. Section 3 Créer un partenariat local <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20FR.pdf>
- Ensemble d'outils LEADER. Quelle est la structure d'un GAL? http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/leader/leader/leader-tool-kit/the-local-action-group/fr/what-is-the-lag-s-structure_fr.html

L'un des grands avantages des groupes d'action locale, par rapport aux bureaux locaux des programmes régionaux ou nationaux standards, est que ces groupes, non seulement élaborent la stratégie, mais organisent également eux-mêmes le processus de sélection des projets et définissent les critères utilisés pour «conduire» une liste de projets dans une direction stratégique convenue. Ils ont la capacité de compléter ces tâches par des activités de promotion active des projets, comme par exemple des actions de renforcement des capacités, d'organisation de la communauté ou de développement direct de projets.

Encadré 13: sélection de projets par le partenariat LEADER+ dans les Highlands du Nord

Le partenariat LEADER+ des Highlands du Nord a préparé un simple résumé du projet en deux pages ainsi qu'une fiche de notation destinés à faciliter une prise de décision transparente. La première section résume les principales caractéristiques du projet, notamment ses coûts, le financement demandé, ses réalisations et le respect de l'égalité des chances. La section suivante se compose de 12 critères d'évaluation couvrant des questions telles que la conformité avec la stratégie, le degré d'implication de la communauté, une évaluation de la viabilité et de la durabilité du projet, l'innovation, les liens avec d'autres projets, les effets bénéfiques pour l'environnement et/ou le patrimoine culturel et l'effet de levier sur l'investissement du secteur privé. Une série d'instructions simples pour la notation figure également sur cette page.

De nombreux pays et partenariats locaux ont mis au point des systèmes de notation et d'appréciation des projets extrêmement sophistiqués, qui pondèrent les différents critères en tentant de tenir compte des circonstances locales. Il importe néanmoins de veiller à ce que les procédures et critères utilisés soient adaptés à la dimension des projets et qu'ils servent non pas d'exercices mécaniques, mais bien de facilitateurs de processus décisionnels locaux transparents.

Pour d'autres ressources, voir ci-dessous³³.

- **Que veut dire la Commission par «sélectionner les opérations et déterminer le montant du soutien»? (article 34, paragraphe 3, point f), du RPDC)**

Comme indiqué ci-dessus, cet article vise à préciser le rôle du partenariat par rapport aux autres niveaux d'administration et de renforcer les principes du DLAL. La plus simple manière d'expliquer cet article est d'indiquer que le partenariat local doit avoir la charge de décider de l'«opportunité» des projets.

Les fonctions du **partenariat local** en ce qui concerne la sélection des projets, sont notamment les suivantes:

- ✓ analyser la mesure dans laquelle le projet contribue à la stratégie locale;

³³ Ressources:

- Guide FARNET #4, Les jalons de la réussite, section 2, Cultiver la participation et l'investissement du secteur privé, et section 3, Développement actif et sélection active des projets. <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/farnet-guide-4-steps-success>
- Ensemble d'outils LEADER, La mise en œuvre de la stratégie - Comment définir les critères de sélection des projets? http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-implementation/fr/how-to-define-the-project-selection-criteria_fr.html

- ✓ appliquer n'importe quel critère standard (p.ex. création d'emplois, engagement de femmes ou de groupes vulnérables, utilisation des ressources locales, effets de levier, etc.) établi au niveau national ou régional;
- ✓ définir et appliquer d'éventuels critères locaux (p.ex. priorité aux zones ou aux groupes ayant des besoins spécifiques, ou aux secteurs et problèmes particulièrement pertinents au niveau local);
- ✓ assurer la cohérence avec les autres stratégies;
- ✓ assurer la viabilité du projet (marchés, technologie, viabilité opérationnelle et financière);
- ✓ examiner les problèmes tels que les poids morts (le projet sera-t-il réalisé de la même manière sans soutien?) et les déplacements (le soutien à une entreprise entraînera-t-il des problèmes pour une autre?);
- ✓ s'assurer que les promoteurs du projet ont la capacité de mener le projet à bien;
- ✓ veiller à ce que le projet ait obtenu ou puisse obtenir l'ensemble des permis et autorisations nécessaires;
- ✓ réaliser un contrôle préalable d'admissibilité avant la transmission du dossier à l'AG.

Le règlement indique également que les partenariats devraient pouvoir «fixer le montant de l'aide publique». Ici encore, il convient de respecter les limites fixées par le règlement, le programme et les éventuelles ordonnances nationales. *Cette disposition permet toutefois au partenariat d'évaluer les différents projets et de fournir un soutien supplémentaire aux personnes qui apportent une contribution particulière à la stratégie locale, font davantage preuve d'innovation ou ciblent particulièrement les groupes défavorisés. Elle offre également aux groupes la flexibilité nécessaire pour discuter des budgets présentés par les promoteurs de projets, de décider de financer tout ou une partie d'un projet et/ou de diviser le projet en étapes ou en volets.*

Les AG doivent effectuer, dans le cadre du FEDER, du FSE et du FEAMP, une série de tâches en rapport avec les GAL, conformément à l'article 125, paragraphe 3, du RPDC. Par exemple, l'AG prend toutes les décisions finales concernant l'éligibilité du projet dans le respect des règlements, du programme, des règles relatives aux aides d'État et de toute ordonnance ou tout règlement supplémentaire au niveau national ou régional. Elle doit également confirmer que les contrôles effectués par les GAL au sujet de la capacité des promoteurs de projets sont adéquats. Sauf infraction des conditions établies à l'article 125, paragraphe 3, du RPDC, l'AG ne doit pas intervenir dans la sélection opérée par le partenariat local³⁴.

Passé ce point, d'autres modèles de DLAL peuvent être envisagés.

- Dans le cadre du «*modèle décentralisé*», par exemple, les AG délèguent les fonctions d'approbation formelle du projet (signature de la convention de subvention) et/ou de paiement au partenariat local. En cas de délégation de l'approbation formelle des projets aux GAL dans le cadre du FEAMP, du FEDER et du FSE (mais pas du FEADER), le GAL doit devenir un organisme intermédiaire, avec toutes les implications que cela comporte en matière d'audit et de contrôle. Les GAL financés par ces trois fonds (FSE, FEDER et FEAMP)

³⁴ Aux termes de l'article 65, paragraphe 4, du règlement relatif au FEADER, les États membres définissent clairement les tâches de l'AG, de l'organisme payeur et, dans le cadre de LEADER, des GAL, en ce qui concerne l'application de critères d'admissibilité et de sélection, ainsi que la procédure de sélection des projets. En outre, selon l'article 42, paragraphe 1, du règlement relatif au FEADER, les GAL peuvent également réaliser des tâches supplémentaires qui leur sont déléguées par l'AG et/ou l'organisme payeur.

peuvent effectuer des paiements en faveur des bénéficiaires sans devenir des organismes intermédiaires pour autant que des procédures adéquates aient été mises en place. Pour les projets financés par le FEADER, la responsabilité légale de l'exécution des paiements doit rester confiée à l'organisme de paiement.

Encadré 14: sélection des opérations et paiement par les GAL LEADER de la région espagnole d'Aragon

Dans la région d'Aragon, en Espagne, les 20 groupes d'action locale LEADER approuvent directement les projets locaux (c.-à-d. qu'ils signent les conventions de subventions) et paient les subventions aux promoteurs des projets lors de l'achèvement de ceux-ci. L'AG régionale avance 9 % du budget public du groupe d'action locale au début de la période, à la condition que le groupe fournisse une garantie bancaire. À l'origine, le partenariat envoyait chaque année quatre certifications de projets approuvés et payés par eux grâce à cette avance, et était remboursé par le gouvernement régional dans un délai de deux à trois mois. Cela permettait d'éviter tout problème de liquidité. Toutefois, en raison de l'impact de la crise économique, le nombre de certifications a été réduit à deux par année et les délais de remboursement des groupes ont été allongés, mettant ainsi davantage sous pression la trésorerie.

Les partenariats locaux insistent sur le fait que ce système améliore considérablement leur image vis-à-vis des acteurs locaux et leur permet de répondre aux besoins des promoteurs de projets avec beaucoup plus de flexibilité et de rapidité. Ils ont expressément demandé que cette méthode soit conservée à l'avenir.

- Dans le cadre du modèle plus «centralisé», l'AG est responsable de l'approbation formelle des projets et des paiements. Si ce système présente l'avantage de soulager le partenariat local d'une grande partie des tâches administratives, il ne peut fonctionner que si l'AG est en mesure de mettre en place des systèmes d'approbation et de paiement rapides et flexibles.

Encadré 15: sélection des opérations et paiements par les GALP finlandais

Le système finlandais de mise en œuvre de l'axe 4 du FEP constitue un exemple de modèle centralisé. Les GALP animent et sélectionnent des projets, mais l'approbation finale et les paiements sont assurés par les offices régionaux de l'organisme intermédiaire (centres ELY), auxquels les responsabilités relatives à l'administration du programme ont été confiées. Ces centres reçoivent des demandes de financement pour les projets sélectionnés par les GALP dans leur région et vérifient leur admissibilité avant l'approbation formelle des projets. Une fois qu'un centre ELY approuve un projet, il contrôle sa mise en œuvre et effectue des paiements directement en faveur du bénéficiaire. Les centres ELY ont également pour mission de transmettre des rapports à l'AG sur les projets qu'ils ont approuvés, les paiements qu'ils ont effectués et les évaluations qu'ils ont réalisées.

Les GALP finlandais se servent des organisations existantes, parfois des groupes LEADER, comme entité légale. Ils se concentrent sur les tâches suivantes: élaboration d'une stratégie de développement local, animation et soutien au développement des projets; contrôle informel des formulaires de demande; sélection des projets et rédaction de rapports sur les activités des GALP. Grâce à la proximité et aux liens de confiance entre les centres ELY et les GALP, les projets peuvent être approuvés dans les six semaines suivant leur soumission à un GALP, parfois même moins.

Mise en œuvre de l'axe 4 du FEP en Finlande:

<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/axis-4-finland>

Il existe également des options intermédiaires, dans le cadre desquelles les AG délèguent les fonctions de contrôle et de certification des investissements aux partenariats locaux. Ici encore, cela peut permettre d'accélérer la mise en œuvre, pour autant que l'AG ait instauré un système adéquat de contrôles sur place et n'ait pas dupliqué tous les contrôles.

Quoi qu'il en soit, c'est l'AG qui conserve la responsabilité finale en cas d'erreur ou de mauvaise utilisation des fonds: par conséquent, la décision relative au niveau de délégation aux GAL ne doit être prise qu'après avoir mis en balance les bénéfices tirés en termes de rapidité et de flexibilité pour répondre aux besoins locaux et les risques de dépenses inadmissibles ou inappropriées.

Quel que soit le niveau de délégation choisi, les risques peuvent être considérablement réduits en prenant les mesures suivantes:

- ✓ définir clairement les responsabilités de gestion et de contrôle dans la convention signée entre l'AG et le GAL (voir l'article 33, paragraphe 5, du RPDC);
- ✓ décrire clairement les fonctions du GAL par rapport à l'ensemble des acteurs de la chaîne de mise en œuvre dans le système de gestion et de contrôle;
- ✓ définir clairement dans le programme les fonctions des GAL et des autorités responsables de l'exécution du programme concerné, pour l'ensemble des tâches afférentes à la stratégie de développement local (voir l'article 34, paragraphe 1, du RPDC);
- ✓ veiller à ce que des systèmes *adéquats* et *proportionnés* aient été mis en place afin de s'assurer que les procédures sont bien respectées par le GAL, ainsi que tout le long de la chaîne de mise en œuvre concernant le DLAL (échantillonnage, contrôles sur place, etc.);
- ✓ éliminer les doubles emplois et les retards inutiles à tous les niveaux et contrôler la rapidité, le coût et l'efficacité du système de mise en œuvre lui-même.

Si ces mesures relèvent de la responsabilité des AG, les partenariats locaux doivent eux-mêmes vérifier qu'elles ont bien été mises en place et veiller à en tenir compte dans le cadre de leurs activités quotidiennes.

Pour d'autres ressources utiles, voir ci-dessous³⁵.

3.4 Outils facilitant la mise en œuvre du DLAL

³⁵ Ressources:

- Mise en œuvre de l'approche ascendante de LEADER. Rapport du groupe de réflexion 1 du REDR http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/leader/leader/focus-groups/fr/focus-group-1_fr.html
- Bonnes pratiques de FARNET - Gouvernance et gestion. Modèles de mise en œuvre de l'axe 4 au Danemark et en Finlande (en anglais uniquement) <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/governance-management-0>

Le RPDC contient une série d'outils susceptibles de rendre le soutien humain et financier apporté par les partenariats à leur communauté locale plus efficace et plus flexible.

- **Que veut dire la Commission par «soutien préparatoire»? (article 35, paragraphe 1, point a))**

L'expérience a démontré que la phase préparatoire consistant à élaborer la stratégie, mettre sur pied le partenariat et définir les limites les plus appropriées au DLAL constituait une base essentielle de la réussite du DLAL. Toutefois, cette phase demande du temps (entre 6 et 12 mois selon les estimations) et des ressources, si l'on veut que la stratégie soit basée sur des éléments probants solides et qu'elle facilite l'implication totale de la communauté. Afin d'améliorer la qualité des stratégies et des partenariats, la Commission recommande que les communautés locales intéressées aient la possibilité de demander un «soutien préparatoire» sur la base d'une manifestation d'intérêt simplifiée.

Le soutien préparatoire peut couvrir notamment les actions suivantes:

- ✓ formation des acteurs locaux;
- ✓ études portant sur la région concernée;
- ✓ coûts liés à l'élaboration de la stratégie de développement durable, y compris les frais d'expertise et les frais relatifs aux actions liées aux consultations avec les parties prenantes;
- ✓ coûts administratifs (coûts opérationnels et frais de personnel) de l'organisation demandeuse, pendant la phase préparatoire;
- ✓ soutien aux petits projets pilotes.

Le soutien préparatoire est admissible depuis le 1er janvier 2014, que la stratégie de développement local reçoive finalement ou non un financement pour sa mise en œuvre. L'intensité du soutien préparatoire peut se monter jusqu'à 100 %.

Pour sélectionner les projets qui bénéficieront d'un soutien préparatoire, les AG doivent organiser un simple appel à manifestation d'intérêt dans les plus brefs délais (voir exemple). Les partenariats ruraux et partenariats dans le secteur de la pêche sont admissibles pour cette aide, pour autant qu'ils n'aient pas prévu d'enveloppe pour un soutien préparatoire dans leur budget pour la période 2007-2013.

Il est toutefois également possible de financer certaines activités préparatoires collectives (p.ex. des actions de renforcement des capacités ou de diffusion d'informations sur le DLAL via des sessions de formation, des sites web, des documents d'orientation, des séminaires, etc.) en utilisant le budget d'assistance technique des périodes 2007-2013 et 2014-2020.

Encadré 16: exemple de soutien préparatoire pour les GALP d'Estonie

En Estonie, la création et la sélection des groupes d'action locale de la pêche ont été appuyées par un programme de formation d'un an destiné aux nouveaux partenariats, ainsi que par une série de conférences. Ces activités ont été organisées par le ministère de l'agriculture, en collaboration avec l'unité de soutien du réseau national, le Pärnu College University de Tartu et le Centre de formation de Tõru.

Le plan de formation a été articulé autour de trois groupes cibles distincts (les pêcheurs et les entreprises du secteur de la pêche, les représentants du gouvernement local et les organisations sans but lucratif) et avait quatre grands objectifs: soutenir la création de 8 GALP; former les dirigeants de manière à ce qu'ils puissent lancer les activités des GALP;

développer la coopération entre les membres des GALP et renforcer la capacité des GALP à fonctionner en tant qu'organisations d'apprentissage; et, enfin, fournir aux membres des GALP le savoir-faire nécessaire pour élaborer des stratégies pour leurs territoires. Le programme incluait des séminaires consacrés au cadre juridique de l'axe 4, ainsi qu'une formation sur la marche à suivre pour créer un partenariat de GAL et élaborer une stratégie de développement local et un plan d'action. Il prévoyait également un renforcement des capacités en matière de gestion de projets, de communication et de marchés publics, et s'accompagnait d'un manuel très complet.

Ce programme a coûté un peu moins de 100 000 EUR, financés au titre du budget national et de l'assistance technique du FEP. Les groupes d'action locale ont été présélectionnés sur la base d'un appel à manifestation d'intérêt simplifié. Ils se sont vus allouer une enveloppe d'environ 70 000 EUR destinés à soutenir un processus local de renforcement du partenariat et de développement de la stratégie de développement de la zone, mené parallèlement au processus de renforcement des capacités national. Cette dotation a permis de couvrir les coûts, par exemple, d'études, d'actions de diffusion des informations, de réunions et de services d'assistance par des experts. Grâce à cette priorité donnée par l'Estonie au renforcement des capacités, le pays a été l'un des premiers en Europe à compter (début 2010) des GALP opérationnels capables de soutenir des projets locaux.

- **Que veut dire la Commission par aide à la «mise en œuvre des opérations relevant de la stratégie de développement local mené par les acteurs locaux»? (article 35, paragraphe 1, point b), du RPDC)**

L'aide à la «mise en œuvre d'opérations» couvre l'ensemble des actions de la stratégie à l'exception du soutien préparatoire, des frais de fonctionnement et de l'animation et la coopération. Il convient de noter qu'il n'existe aucune sous-mesure ou type d'action prédéfini pour la mise en œuvre. En principe, dès lors, les GAL sont libres de définir eux-mêmes les types d'action qui figureront dans leurs stratégies de développement local, qui ne seront donc pas forcément tous identiques pour les GAL d'un même pays ou d'une même région.

En outre, la Commission a établi une série de dispositions visant à améliorer l'efficacité et la réactivité des stratégies de développement local face aux besoins locaux.

Le premier type de dispositions vise l'ensemble des articles *destinés à améliorer la qualité des stratégies de développement local*, déjà mentionnés ci-dessus, y compris:

- ✓ une priorité claire accordée aux changements souhaités par la communauté;
- ✓ des objectifs mesurables en ce qui concerne les réalisations et les résultats;
- ✓ des plans d'action et plans financiers concrets;
- ✓ des systèmes efficaces de gestion, de contrôle et d'évaluation.

Le deuxième type de dispositions vise à faire en sorte que la mise en œuvre des stratégies de développement local soit suffisamment *flexible* pour répondre aux besoins variés et changeants des différents territoires d'Europe. Pour ce faire, les actions suivantes ont été entreprises:

- ✓ élargir la portée potentielle des stratégies de développement local en leur permettant d'appuyer des mesures et des actions qui ne sont pas envisagées dans le programme, voire même qui relèvent de la compétence habituelle d'autres fonds de l'UE, pour autant qu'elles soient *compatibles avec les objectifs du programme*;

- ✓ encourager les AG à adopter une vision plus flexible de l'admissibilité en indiquant ce qui n'est pas admissible au lieu de tenter de définir tout ce qui est admissible³⁶.

Le troisième type de dispositions concerne les méthodes destinées à *simplifier* la manière dont les subventions et les autres types d'aides financières sont octroyés (p.ex. en utilisant des options simplifiées en matière de coûts). Ces méthodes seront examinées au chapitre 7.

- **Que veut dire la Commission par soutien à la «préparation et exécution des activités de coopération du groupe d'action locale»? (article 35, paragraphe 1, point c), du RPDC)**

La coopération entre les partenariats de DLAL, tant au niveau national qu'au niveau international, s'est révélée d'une importance capitale pour les échanges et transferts de bonnes pratiques, ainsi que pour contribuer au développement des idées de projets fructueuses. La coopération transnationale a toutefois été considérablement ralentie par l'existence de procédures de sélection, de calendriers et de conditions d'admissibilité incompatibles entre les différents pays.

Dans le système de gestion conjointe dans le cadre duquel les programmes des fonds ESI sont mis en œuvre, la Commission ne peut organiser elle-même une procédure de sélection centrale. En l'absence d'une telle procédure, elle propose trois mesures pour rationaliser la coopération entre les partenariats de DLAL.

- ✓ La première approche recommandée par la Commission consiste à intégrer les activités de coopération dans la stratégie de développement local, en accordant aux partenariats exactement la même autonomie pour choisir avec qui et comment coopérer que pour n'importe quelle autre action.
- ✓ Une autre solution serait que l'État membre lance une procédure de sélection ouverte et fixe un délai de sélection (4 mois pour le FEADER et le FEAMP)³⁷.
- ✓ Enfin, si l'État membre décide d'organiser des appels pour les projets de coopération, il doit en lancer au moins 3-4 par an afin d'augmenter les probabilités qu'ils coïncident avec des appels d'autres États membres.

La procédure suggérée devrait garantir le respect du principe de séparation des fonctions, atténuer le risque de conflits d'intérêts et assurer en fin de compte le respect du cadre juridique applicable.

Dans le cadre du FEADER et du FEAMP, un système d'échange d'informations sera également mis en place, avec l'obligation pour les États membres d'y indiquer les projets qu'ils ont approuvés et coordonnés.

Encadré 17: règles pour les activités de coopération des GAL en Suède et en Pologne

En Suède, le budget de coopération a été réparti entre les 63 GAL, qui peuvent sélectionner les

³⁶ Y compris les éléments énoncés à l'article 69, paragraphe 3, du RPDC: a) les intérêts débiteurs des bénéficiaires, bien que le coût financier du partenariat soit autorisé; b) l'achat de terrains pour un montant supérieur à 10 % des dépenses totales éligibles, sauf exceptions; c) la TVA, à moins qu'elle ne soit pas récupérable en vertu de la législation nationale relative à la TVA.

³⁷ Voir le projet d'«orientations pour l'exécution des activités de coopération LEADER dans le cadre des programmes de développement rural pour la période 2014-2020», publié en octobre 2013.

projets de coopération sur la base de la même procédure que pour les autres projets mis en œuvre dans le cadre de leur stratégie. Une part maximale de 25 % du budget affecté à la coopération peut être utilisée pour les étapes préparatoires à la coopération.
www.reseaurural.fr/files/sweden.ppt

En Pologne, les GAL impliqués dans des activités de coopération soumettent leur demande à l'organisme intermédiaire régional, dans le cadre d'un appel en cours (ouvert jusqu'au 30 juin 2013 pour les activités de préparation et jusqu'au 31 décembre 2013 pour les projets entiers); l'OI dispose alors d'un délai de 2 mois suivant leur soumission pour l'approuver. L'AG a publié un manuel en anglais expliquant les règles et procédures de la coopération. Ce manuel est disponible sur son site web:
<http://www.minrol.gov.pl/pol/content/download/39116/217085/file/Guide%20to%20Cooperation%20Projects%20of%20Axis%204%20Leader%20of%20Rural%20Development%20Programme%20for%202007-2013.pdf>

- **Que veut dire la Commission par «frais de fonctionnement liés à la gestion de la mise en œuvre de la stratégie de développement local mené par les acteurs locaux» (article 35, paragraphe 1, point d), du RPDC) et «l'animation de la stratégie de développement local mené par les acteurs locaux»? (article 35, paragraphe 1, point e), du RPDC)**

La Commission et la Cour des comptes de l'Union européenne reconnaissent que l'un des atouts majeurs du DLAL est la possibilité qu'il offre aux partenariats de s'insérer dans la communauté et d'encourager et de soutenir les personnes et les groupes lors de la présentation de projets contribuant à la stratégie. Cette activité de communication avec la communauté est généralement appelée «animation». Elle est cependant parfois négligée. Si les partenariats locaux ne prévoient aucune animation, il y a de fortes chances que les fonds finissent par être tout simplement absorbés par les acteurs locaux plus puissants, qui peuvent être en mesure d'accéder à d'autres sources de financement. En fin de compte, le partenariat local risque de devenir tout au plus un bureau local d'une administration supérieure et un maillon supplémentaire d'une chaîne excessivement longue.

Afin d'éviter ce phénomène et de veiller à ce que les partenariats locaux aient les ressources nécessaires pour «investir la rue» afin d'encourager les projets innovants, les projets collectifs et les projets initiés par les groupes difficiles à atteindre, la Commission a revu à la hausse le niveau de ressources que les partenariats peuvent consacrer aux «frais de fonctionnement» et à «l'animation». Au cours de la précédente période, les groupes LEADER pouvaient consacrer au maximum 20 % de leur budget aux frais de fonctionnement, tandis que les groupes d'action locale de la pêche (GALP) pouvaient consacrer au maximum 10 % à ces types de coûts. Bien que cela n'ait pas été précisé, l'animation était souvent incluse dans ce montant.

Désormais, les groupes pourront consacrer jusqu'à 25 % de leur enveloppe aux frais de fonctionnement et à l'animation, avec une intensité d'aide pouvant aller jusqu'à 100 %.

Les *frais de fonctionnement* peuvent inclure:

- ✓ les coûts de personnel et frais d'exploitation du partenariat sélectionné;
- ✓ la formation du personnel du partenariat (à l'exclusion des promoteurs du projet);
- ✓ les coûts liés aux relations publiques (y compris les coûts de mise en réseau, p.ex. participation aux réunions de réseaux nationaux et européens);
- ✓ les coûts financiers;
- ✓ les coûts liés aux opérations de suivi et d'évaluation;

Les activités d'*animation* peuvent inclure:

- ✓ des campagnes d'information (événements, réunions, brochures, sites web, médias sociaux, presse, etc.);
- ✓ des échanges avec les acteurs, les groupes communautaires et les promoteurs de projets potentiels, afin de générer des idées et de nouer des liens de confiance;
- ✓ le soutien aux organisations communautaires et à la création ou au renforcement des structures de la communauté;
- ✓ la promotion et le soutien de la préparation des projets et demandes;
- ✓ le soutien des projets après leur lancement.

Ces tâches d'animation peuvent être effectuées directement par le personnel employé par le partenariat ou par un personnel externe engagé dans ce but. L'expérience a démontré que la plupart des partenariats avaient besoin d'au moins deux personnes pour mener à bien ces tâches: un directeur qualifié ainsi qu'un responsable de l'administration. Toutefois, cela dépend du niveau d'organisation territoriale existant, ainsi que de la possibilité, pour les partenariats de DLAL, de faire équipe avec d'autres agences et partenariats, ou d'utiliser les ressources de ces derniers. Les groupes LEADER de pays dans lesquels les zones rurales ont peu d'autres organisations doivent accorder plus d'importance aux actions d'animation et de renforcement des capacités, et ont souvent besoin d'équipes de 4 à 5 personnes expérimentées.

L'équilibre entre les frais de fonctionnement et l'animation n'est pas précisé dans le règlement et dépendra du nombre de tâches administratives déléguées au partenariat local. De manière générale, toutefois, les partenariats doivent allouer le plus de ressources possibles à l'animation et à la mobilisation de la communauté.

Chapitre 4. Pourquoi et comment mettre en œuvre le DLAL dans les villes?

4.1 Présentation du DLAL urbain

Le DLAL urbain offre d'énormes possibilités de traiter certains problèmes spécifiques rencontrés dans les villes, ainsi que de libérer le potentiel inexploité des citoyens, des entreprises et de la société civile afin de contribuer au développement. Par le passé, de nombreuses approches ascendantes mises en œuvre dans les zones urbaines ciblaient spécifiquement le développement économique et l'inclusion sociale. Il s'agit d'une priorité pertinente, qui devrait être maintenue, mais de nouvelles approches de la gestion communautaire relatives aux espaces verts, au logement, à l'alimentation durable et à la production et distribution d'énergie locale devraient également voir le jour, comme le montre par exemple le développement rapide du mouvement «Transition Towns»³⁸, visant à réduire les émissions de carbone, dans toute l'Europe.

Des approches de type DLAL ont été mises sur pied dans différents contextes urbains. Dans les années 90, la priorité était accordée aux quartiers défavorisés intra-urbains. Au cours de la période 2014-2020, le DLAL urbain devrait prendre différentes formes afin de s'adapter à divers types de zones urbaines, qu'il s'agisse des zones industrielles et artisanales en déclin, des districts culturels et créatifs, des quartiers ou de la ville entière.

Le DLAL urbain s'inscrit dans le cadre d'un mouvement mondial.

Le DLAL urbain puise ses origines dans différentes formes d'organisations de la communauté, allant des approches de développement de la communauté à l'utilisation de l'économie sociale. De nombreuses et diverses philosophies sous-tendent le DLAL urbain, selon les différentes traditions nationales et internationales:

- le mouvement des «colonies universitaires», au XIXe siècle, dans le cadre duquel les étudiants universitaires intervenaient dans les quartiers défavorisés (États-Unis et Royaume-Uni);
- les approches en matière de développement communautaire³⁹, permettant d'impliquer les personnes les plus affectées par le problème dans la résolution de celui-ci; définir le problème du point de vue de la communauté; identifier et mobiliser les ressources de la communauté; et, enfin, adopter une approche inclusive de la représentation;
- l'élargissement des modèles d'économie sociale (p.ex. les coopératives sociales en Italie) au transport communautaire, aux coopératives de logement et à l'ensemble des aspects de la vie sociale - offrant des possibilités d'emploi à des groupes cibles spécifiques;
- l'organisation des quartiers basée sur l'approche de Saul Alinsky développée à Chicago (telle que pratiquée par le réseau London Citizens dans leur «campagne pour un salaire de subsistance»);

³⁸ <http://www.transitionnetwork.org/> Lien vers le site web de Transition Towns.

³⁹ Voir par exemple la description du modèle à 5 étapes du New Oregon <http://sogpubs.unc.edu/electronicversions/pg/pgpsm04/article2.pdf>

- le développement basé sur les actifs - renforcement des institutions telles que les entreprises de développement local et les fonds pour le développement présentant un bilan solide et fournissant des espaces de travail, des services d'incubation et d'autres services (p.ex. le Berlin Social Impact lab⁴⁰ et les entreprises Creggan à Derry/Londonderry; voir la figure 3: ci-dessous).

Les villes européennes ont beaucoup à apprendre en matière de fourniture de logements abordables, d'amélioration de la santé publique et de lutte contre la violence des gangs, en tirant des enseignements de ces expériences et en intensifiant les échanges entre elles et avec les villes d'autres parties du monde:

- - le maire de Séoul soutient des activités de renforcement de la communauté dans les quartiers urbains, dans le cadre de sa politique d'«économie du partage»⁴¹, dans laquelle un nouveau modèle de développement économique basé sur le partage des ressources est promu dans le cadre du parc d'innovation sociale de Séoul;
- le Japon a élaboré un modèle d'entreprises communautaires au niveau des quartiers, spécifiquement axé sur les questions environnementales⁴²;
- dans les pays en développement tels que la Thaïlande et l'Inde, le développement local mené par les acteurs locaux s'est souvent révélé être la seule politique générale en faveur des pauvres efficace dans les zones urbaines. À Bangkok, les problèmes complexes de propriété terrienne dans les lotissements sauvages ont été résolus grâce au concept d'«espace partagé», des contrats de location à long terme détenus en commun par la communauté⁴³ et permettant le transfert réussi des bidonvilles;
- la ville de Medellin, en Colombie⁴⁴, a remporté le prix de «Ville de l'année» en 2013 et a déployé des approches communautaires destinées à lutter contre les problèmes sociaux posés par la violence, les transports urbains, l'offre de services et les conditions de vie dans les favelas;
- la Banque mondiale a regroupé l'ensemble de ses approches en matière de développement⁴⁵ local et mené par les acteurs locaux, en insistant particulièrement sur le renforcement des solutions.

⁴⁰ <http://socialimpactlab.eu/>

⁴¹ <http://www.shareable.net/blog/is-seoul-the-next-great-sharing-city>

⁴² http://ishes.org/en/aboutus/biography/writings/2007/writings_id000823.html

⁴³ <http://www.codi.or.th/housing/frontpage.html>

⁴⁴ <http://online.wsj.com/ad/cityoftheyear>

⁴⁵ H. Binswanger Mkhize, J. de Regt and S. Spector, Local and Community Driven Development, moving to scale in theory and practice, 2012

http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2010/03/05/000333037_20100305000306/Rendered/PDF/533000PUB0comm1B1OfficialUseOnly1.pdf

Figure 3: unités commerciales soutenues par le centre commercial Rathmor et détenues par l'entreprise sociale Creggan Enterprises Derry/Londonderry⁴⁶ (Royaume-Uni)



⁴⁶ Voir l'étude de cas «Urban development in the EU: 50 projects supported by ERDF during the 2007-2013 period» (anglais uniquement) à l'adresse suivante: [Derry Londonderry](#).

Initiatives de développement local urbain déjà mises en œuvre dans l'UE

Les programmes généraux déjà mis en œuvre comprennent de nombreuses initiatives, actions et innovations communautaires incluant des éléments de DLAL urbain. Le développement local est mentionné dans le règlement relatif au FEDER depuis 1989:

- les projets pilotes urbains (1989 - 2006) ont soutenu de petites actions expérimentales, principalement axées sur les quartiers défavorisés;
- les programmes de l'initiative communautaire URBAN (1994 -1999, 2000-2006) consistaient en une série d'approches territoriales gérées par des groupes de parties prenantes dirigées par les autorités urbaines. Les modules de projets de ces programmes recevaient en général un financement de l'UE à hauteur de 10 millions d'EUR. Les programmes URBAN ciblaient les quartiers défavorisés d'environ 10 000 habitants affichant peu de participation de la société civile et des entreprises⁴⁷. Quelques programmes tels qu'Aarhus, Le Havre et Halifax avaient adopté une approche plus proactive en matière de renforcement des capacités dans les organisations communautaires, ce qui leur permettait de gérer efficacement les projets. En outre, à Halifax, certaines composantes du programme étaient mises en œuvre par ces organismes dans le cadre d'accords de mise en œuvre locale;
- l'intégration de la dimension urbaine lors de la période de programmation 2007-2013, durant laquelle le FEDER a été utilisé dans le domaine du développement urbain intégré dans près de la moitié des régions⁴⁸. Dans certaines villes, de nombreuses expériences ont été réalisées avec les chaînes de mise en œuvre;
- le programme URBACT a également rassemblé les parties prenantes concernées par différents thèmes au sein de ses 500 groupes de soutien. Notons toutefois qu'URBACT est davantage axé sur les villes que le DLAL⁴⁹. Chaque groupe travaille sur la base de la méthode URBACT⁵⁰, qui est essentiellement une approche participative multi-acteurs destinée à élaborer des plans d'action locale. Une grande partie de ces plans d'action locale visent à répondre aux problèmes rencontrés au niveau local, ce qui en fait de bons exemples de ce à quoi le DLAL urbain⁵¹ pourrait ressembler pour différents thèmes dans différents contextes.

Sur la base de ces précédentes tentatives, la notion de DLAL est présentée dans le RPDC pour la période 2014-2020. En ce qui concerne le FEDER, le DLAL devrait être inclus dans les programmes au titre de la priorité d'investissement 9d du FEDER spécifiquement consacrée au DLAL, définie dans le cadre de l'objectif thématique n° 9 relatif à la «lutte contre la pauvreté et l'inclusion sociale». Toutefois, les activités prévues peuvent inclure toute la gamme des objectifs thématiques ciblant une croissance intelligente, durable et inclusive.

4.2 Stratégies pour le DLAL urbain

⁴⁷ Évaluation finale d'URBAN II par Ecotec 2006 (actuellement Ecorys) [Urban_2_final_evaluation](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/urbanii/final_report.pdf) http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/urbanii/final_report.pdf

⁴⁸ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/urban/index_en.htm

⁴⁹ Les groupes de soutien local URBACT sont des groupes multi-acteurs dirigés par le conseil municipal chargé d'élaborer un plan d'action locale. Toutefois, ces groupes n'ont aucune garantie de recevoir des ressources pour leur plan d'action et les projets doivent solliciter un financement auprès de sources nationales et européennes.

⁵⁰ Lien vers la deuxième version du Toolkit URBACT <http://urbact.eu/fr/news-and-events/view-one/news/?entryId=5288>

⁵¹ P.Soto, avec M. Houk et P. Ramsden, 2012 - *Implementing CLLD in cities: lessons from URBACT* http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/implementing_clld_lessons_from_urbact.pdf

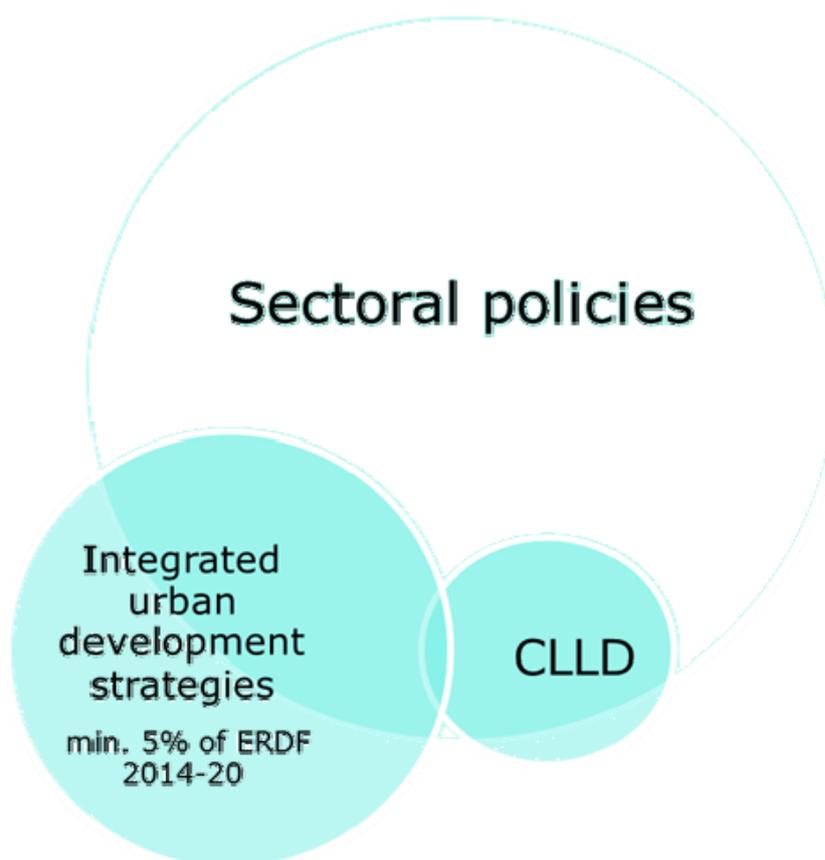
Quelle que soit la zone envisagée, il est possible d'utiliser une combinaison de politiques sectorielles, de politiques territoriales et d'approches communautaires. La Figure 4: ci-dessous illustre schématiquement cette relation.

Le DLAL pourrait servir d'instrument aux actions ascendantes contribuant au développement urbain intégré, conformément à l'article 7, paragraphe 1, du règlement relatif au FEDER: «(...) des actions intégrées afin de faire face aux défis économiques, environnementaux, climatiques, démographiques et sociaux auxquels sont confrontées les zones urbaines (...), tout en tenant compte de la nécessité de resserrer les liens entre les milieux urbains et ruraux». Ces stratégies intégrées de développement urbain doivent utiliser au moins 5 % de l'enveloppe allouée à chaque État membre au titre du FEDER et les autorités urbaines qui les mettent en œuvre sont au moins responsables de la sélection des projets. Ces stratégies peuvent être programmées sous la forme d'un axe prioritaire spécifique multithématique pour le développement urbain, d'un investissement territorial intégré (ITI) ou d'un programme spécifique de développement urbain.

Le DLAL peut venir compléter n'importe laquelle de ces approches intégrées du développement urbain, par exemple en agissant au niveau des quartiers dans le cadre d'une stratégie urbaine plus vaste, ou en élargissant la portée des approches sectorielles.

En outre, le DLAL peut servir à rassembler de manière plus intégrée des actions financées au titre du FEDER et du FSE, par exemple en soutenant la régénération des quartiers urbains grâce à des investissements dans les infrastructures associés à des mesures pour l'éducation et l'emploi, ou à des infrastructures d'accueil des enfants et des mesures pour l'accès des jeunes parents de quartiers à des formations et à l'emploi.

Figure 4: liens entre les politiques sectorielles, les stratégies intégrées de développement urbain et le DLAL.



Choisir une orientation stratégique pour le DLAL urbain

Au cours de la période 2014-2020, le DLAL urbain devrait être utilisé dans le cadre d'une vaste gamme d'objectifs thématiques, par exemple pour réduire les émissions de CO² dans les quartiers, pour produire de l'énergie, pour mettre en place une économie du partage plus circulaire, pour intégrer les migrants et favoriser la cohésion sociale, pour créer des emplois locaux, pour aider les sans-abris, pour lutter contre le trafic de drogue et la criminalité de rue, pour améliorer la santé et le bien-être, pour créer et gérer des parcs et des lotissements ainsi que pour cultiver des denrées alimentaires. Il ne s'agit là que de quelques-unes des orientations stratégiques que les groupes locaux peuvent adopter. Souvent, après avoir pris une orientation particulière, le groupe local élargit ses ambitions et adopte de nouveaux défis.

Des communautés à faible intensité en carbone

Le DLAL urbain peut aider les communautés à réduire leur production de carbone et contribuer ainsi à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020. Les approches les plus efficaces sont souvent basées sur des formes de coopération locales. Elles peuvent inclure de nouvelles façons de partager des voitures, l'abandon des efforts individuels d'amélioration de la conservation de l'énergie au profit d'approches de rénovation au niveau des rues ou des quartiers ou encore la production communautaire d'énergie renouvelable (énergie éolienne, énergie hydraulique ou biomasse). L'exemple de Monteveglio, dans la région de Bologne, donne une idée de ce qui est possible de réaliser (voir l'encadré 18 ci-dessous).

Encadré 18: Monteveglio, une transition appuyée par l'administration urbaine

Monteveglio est un petit village situé à 20 km de Bologne et qui a l'intention d'éliminer progressivement toutes ses émissions de carbone. En 2008, la commune a signé un accord de partenariat avec un groupe de transition local. Ensemble, ils travaillent sur une vaste série de stratégies innovantes. Cette petite ville et son territoire sont devenus un véritable laboratoire d'expérimentations, basé sur le solide partenariat existant entre le groupe de transition local et la commune. En 2009, un accord stratégique a été conclu entre les deux entités pour 4 années de travaux sur un nombre de questions diverses, notamment l'énergie, l'agriculture, l'éducation et l'innovation sociale. La figure 5: illustre les principes de leur approche dans un diagramme circulaire.

Énergie: création de groupes d'achat d'installations photovoltaïques basés sur la sensibilisation aux besoins de réduction des émissions et à l'énergie verte et non pas seulement sur des incitations économiques. La ville a lancé un projet EII ENESCOM auquel participent également six autres municipalités locales et 12 partenaires internationaux. Les municipalités locales ont rejoint la Conférence des maires et testé une série de nouveaux outils destinés à sensibiliser les citoyens, les fonctionnaires et les politiciens. Cette approche a été diffusée dans toute la région d'Émilie-Romagne.

Agriculture: développement du projet «Streccapogn», une association et une société agricole biologique produisant du blé et des variétés anciennes de céréales, des légumes et des fruits à partir de champs locaux. En outre, ce projet établit des liens avec les autres agriculteurs locaux, fournit du travail social et fait partie du programme général «Sustainable Food».

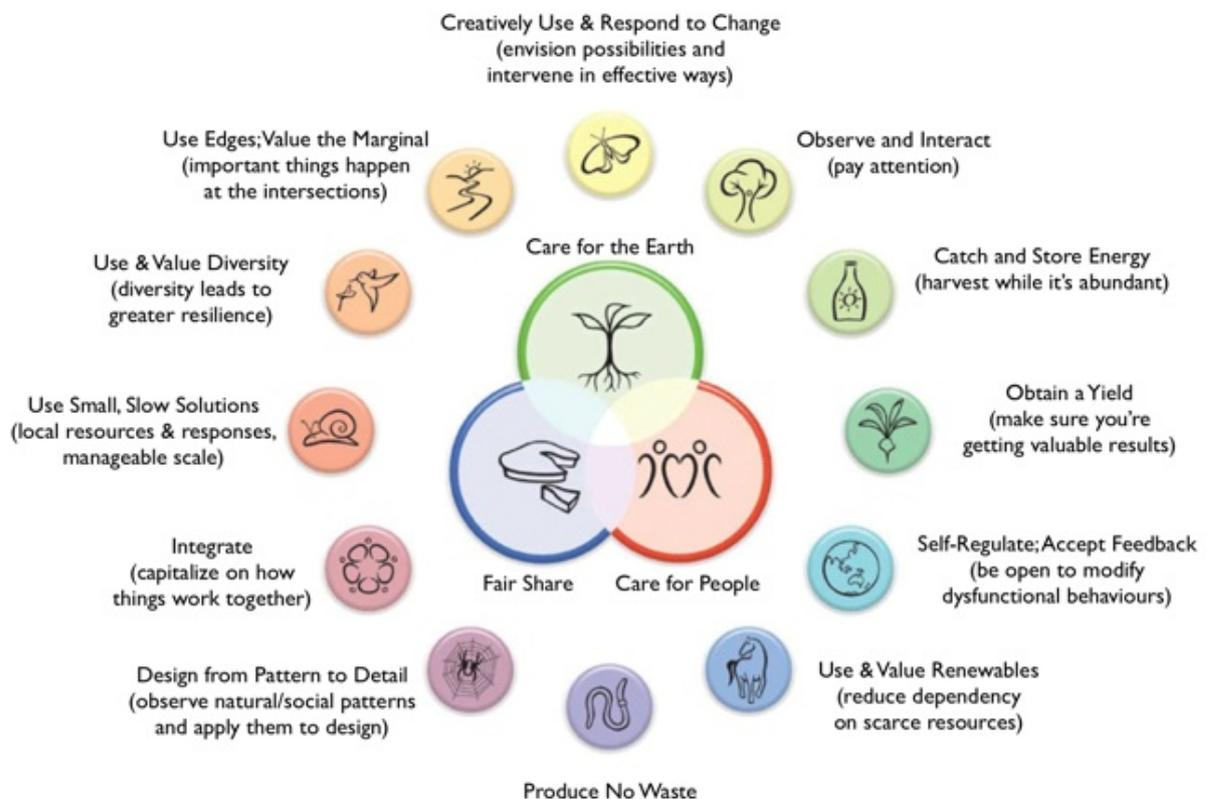
Éducation: élaboration d'un programme expérimental d'éducation en matière d'énergie, afin d'aider les enseignants et les experts en matière d'éducation environnementale en ce qui concerne les problématiques énergétiques. De nouveaux concepts ont été fournis aux

éducateurs, de même qu'une stratégie d'enseignement afin de transmettre ces concepts aux étudiants.

Élaboration d'un «décatalogue» en matière d'alimentation durable⁵², afin d'informer les citoyens sur la production alimentaire, sur son incidence sur les émissions de gaz à effet de serre et, plus généralement, l'économie et l'écologie, ainsi que sur les liens entre l'alimentation et la santé.

Innovation sociale: cinq municipalités, y compris Monteveglio, ont utilisé une technique intitulée «examen d'initiative citoyenne»⁵³ avant un vote au sujet d'une intégration, afin d'aider les citoyens à mieux comprendre la mesure avant de voter.

Figure 5: schéma utilisé à Monteveglio pour communiquer les principes de leur économie circulaire



Le DLAL au service de la régénération urbaine

La régénération urbaine relève de la compétence du FEDER depuis les premiers projets pilotes URBAN en 1989, qui ont été complétés ensuite par les deux programmes de l'initiative communautaire URBAN.

La régénération urbaine a généralement eu pour cible prioritaire les zones les plus anciennes des centres villes, qui comptent souvent une importante population migrante. Les quartiers résidentiels ultrapériphériques ont également été ciblés, y compris les grands ensembles de logement d'Europe de l'Est. Un large éventail d'interventions sont envisageables, allant des interventions physiques et des améliorations environnementales des aires communes aux mesures moins astreignantes axées sur la formation, les activités culturelles, l'accueil des

⁵² <http://www.transitionnetwork.org/projects/sustainable-food-project>

⁵³ <http://www.healthymodemocracyoregon.org/citizens-initiative-review>

enfants, etc. Les programmes de régénération les plus efficaces sont ceux qui ont réussi à associer mesures «dures» et mesures «douces», comme c'est le cas à Duisbourg (voir l'encadré 19 ci-dessous).

Encadré 19: Duisbourg Marxloh (DE) – une approche participative du développement urbain intégré

Le quartier de Duisbourg-Marxloh, en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, est un exemple d'approche participative et intégrée de la réhabilitation urbaine au niveau des quartiers, associant des éléments de développement urbain plus descendants, mis en place par l'administration urbaine, à la participation ascendante des quartiers et des citoyens. Les travaux ont commencé au milieu des années 80, associant différents programmes de financement afin de poursuivre une stratégie commune.

L'approche consistait à effectuer des investissements visant à améliorer les conditions de vie physiques et environnementales en créant une «ceinture verte», et ce, grâce à une stratégie basée sur la participation, la création de réseaux et le renforcement des capacités entre les résidents et les acteurs impliqués. L'intervention physique s'est accompagnée d'un processus de dialogue intense et continu au sujet de l'avenir du quartier dans son ensemble.

Marxloh tout entier a profité des activités de régénération, qui ont permis d'améliorer la qualité de l'environnement et de constituer un réseau d'espaces verts mieux connectés. Pour les résidents de la zone cible, affectés par la démolition et le déplacement, des solutions personnalisées ont été mises au point afin d'atténuer les incidences négatives. Les réseaux actifs du quartier (p.ex. tables rondes, associations d'entreprises locales) participent de près à la discussion à long terme sur la stabilisation de la zone, et sont de plus en plus impliqués dans la coproduction de stratégies durables, en tant que partenaires. Les acteurs économiques locaux tels que les jeunes entrepreneurs migrants et les autres petites entreprises ont également bénéficié de l'image améliorée du quartier.

Le quartier a été relié verticalement, via une chaîne de gouvernance, à la ville, ainsi qu'au gouvernement de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, qui a cofinancé le programme avec le FEDER. En tant que composante du programme Soziale Stadt⁵⁴, le programme a également bénéficié des enseignements politiques de 80 autres quartiers de villes de la région soumis à un processus similaire. Duisbourg a partagé son expérience avec d'autres villes de l'UE par l'intermédiaire du réseau REGGOV d'URBACT⁵⁵ et fait l'objet de l'une des 50 études de cas URBAN⁵⁶.

Travailler avec les communautés marginalisées

Le DLAL urbain offre une véritable opportunité de travailler avec les communautés marginalisées. Toutefois, il est nécessaire de veiller à ce que les groupes d'action locale possèdent une capacité de gestion suffisante.

⁵⁴ Le programme fédéral allemand Soziale Stadt (ville sociale), mis en œuvre dans toute l'Allemagne, est géré et cofinancé par les gouvernements des Länder ainsi que par le FEDER et le FSE. Il soutient les initiatives de régénération de quartiers en utilisant une méthodologie ascendante. The socially integrative city in NRW getting deprived areas back on track http://www.soziale-stadt.nrw.de/downloads/en/1009_socially_integrative_city_klein.pdf

⁵⁵ <http://urbact.eu/en/projects/disadvantaged-neighbourhoods/reg-gov/our-outputs/>

⁵⁶ La DG Politique régionale et urbaine a réalisé une vaste étude sur les pratiques urbaines de l'UE financées par le FEDER http://ec.europa.eu/regional_policy/projects/practices/details.cfm?LAN=9&sto=2656&pay=ALL®ion=ALL&obj=ALL&defl=EN&he=&lang=9

Le projet NODUS Alba Iulia, mis en œuvre dans le cadre d'un réseau URBACT, a élaboré une stratégie locale utilisant des approches globales pour assurer la participation de sa communauté rom à la planification du développement dans les immeubles de logements défavorisés d'un quartier de la ville. Un dispositif de facilitation externe a été utilisé en raison de la méfiance existant entre les communautés rom et non rom. D'importantes améliorations ont été apportées à une très petite échelle, notamment la transformation d'une cour à l'abandon en un terrain de jeu pour les enfants (voir la figure 6: ci-dessous).

Le projet URBACT ROMANET cible spécifiquement les Roms et a créé des groupes de soutien locaux ainsi que des plans d'action locale dans les neuf villes partenaires. Le maire d'Udine, Furio Honsell, a écrit:

«nous disposons à présent d'une stratégie intégrée pour répondre aux besoins des citoyens les plus gravement défavorisés d'Udine, c'est-à-dire les membres de la communauté rom. Romanet a rendu «les vulnérables visibles» et a permis de mieux cibler nos stratégies en matière de santé, afin de promouvoir des modes de vie sains. (...) Il nous faut encore remédier aux situations illégales, surtout en ce qui concerne les camps, mais nous pouvons désormais nous appuyer sur une stratégie intégrée. Nous sommes à présent conscients de la diversité des situations et disposons d'actions positives pour promouvoir de meilleurs modèles pour les jeunes roms.»

Figure 6: Alba Iulia, bloc 2, avant et après (source: rapport de l'UE sur 50 cas)



ROMANET a publié plusieurs guides⁵⁷ sur le travail avec les Roms dans un contexte urbain sur certains domaines stratégiques spécifiques, en s'appuyant sur l'expérience des villes partenaires.

Encadré 20: Terrassa, Catalogne (Espagne)

En Catalogne, les ressources destinées à l'investissement dans les quartiers défavorisés au niveau régional sont coordonnées par l'intermédiaire du gouvernement régional de la Catalogne, mais les activités de planification et de mise en œuvre sont exécutées au niveau local.

Le plan relatif au District 2 de Terrassa a stimulé l'inclusion sociale dans un quartier local gravement menacé par le conflit et le désordre civil, compte tenu du rapide afflux d'immigrants qu'il a connu. Ce plan, soutenu par le programme régional de régénération

⁵⁷ <http://urbact.eu/en/projects/active-inclusion/roma-net/our-outputs/>

urbaine, a regroupé des actions sociales et des actions de réhabilitation urbaine au sein d'un seul et même processus de transformation, atténuant ainsi la ségrégation du district par rapport au reste de la ville ainsi que sa réputation d'endroit connu pour ses tensions et ses conflits. Le plan a été mis en œuvre avec une participation élevée des citoyens et a adopté une approche transversale rassemblant différents services municipaux. Il a notamment inclus la transformation d'espaces urbains partagés, comme des squares et des parcs (voir la figure 7 ci-dessous).



Figure 7: espaces sociaux réhabilités dans un parc à Terrassa

Des pôles créatifs

De nombreuses villes possèdent des quartiers culturels et créatifs qui se sont développés naturellement, avec le soutien sporadique de différents projets au fil des ans. Le DLAL urbain offre l'opportunité de travailler de manière plus cohérente avec une vaste gamme de parties prenantes, et notamment avec les entrepreneurs créatifs eux-mêmes. Ces quartiers nécessitent une planification soignée et un engagement sérieux, afin d'éviter un embourgeoisement excessivement rapide et un développement de l'immobilier résidentiel risquant d'avoir un effet inhibiteur sur le développement économique. Des stratégies locales permettent de sécuriser les espaces de travail, d'exploiter tout le potentiel des outils de mutualisation foncière, d'améliorer la sphère publique et de créer des liens avec les centres de connaissances. Pour ce faire, il a été nécessaire de renforcer les liens avec les services de conception de sites web, les applications de téléphonie mobile et l'innovation sociale.

Il existe de nombreux exemples, dans les villes européennes, de zones dans lesquelles cette approche pourrait fonctionner. Toutefois, la plupart sont toujours caractérisées par une planification descendante.

Encadré 21: Shoreditch: un Trust pour le quartier créatif de Londres

Le Shoreditch Trust⁵⁸, issu du programme «New Deal for Communities», mis en œuvre dans le quartier de Shoreditch pendant une période de dix ans, est l'organisation qui a pris le relais du conseil de gestion du quartier. Le Shoreditch Trust fournit un large éventail de services et de projets, notamment des

⁵⁸ <http://www.shoreditchtrust.org.uk/>

restaurants, des espaces de travail et des services d'incubation d'entreprises. Il organise également des festivals locaux ainsi que des activités de rue. Cette zone abrite l'un des plus vastes pôles de création d'Europe et a reçu le soutien du FEDER pendant deux périodes de programmation successives de l'objectif 2, de 1994 à 2006.

La zone possède à présent un vivier très riche d'artistes, de créateurs et de professionnels de la vidéo sur internet et des nouveaux médias. Le paysage urbain se compose d'anciens ateliers convertis, tels que le Tea Factory, de bureaux des années 60 et 70 ainsi que de lofts, complétés par des clubs, des bars et des cafés. Les bâtiments constituant la base du quartier ont été convertis dans les années 90, notamment la galerie White Cube et le Circus Space. Le FEDER a également soutenu la création du nouveau campus de Shoreditch, membre du Hackney Community College, qui a fait l'objet de toutes les attentions des médias. Le «Silicon Roundabout», situé sur Old Street, se trouve à la frontière de la zone: c'est là qu'a été récemment implanté l'incubateur IDEA London, financé par le FEDER. Il y a peu, il a été rebaptisé «Tech City» par le gouvernement⁵⁹. Le quartier tout entier est devenu l'un des pôles majeurs en Europe pour les start-ups travaillant dans les nouveaux médias.



Figure 8: vue aérienne du Silicon Roundabout à Shoreditch, dans l'est de Londres

Le «Chaudron créatif de Tallinn» a pris forme sur le site d'une ancienne centrale nucléaire à proximité du centre-ville. Ce projet a été mis au point par le «Creative Council», une entreprise sociale. Il a réuni des experts et des représentants de divers domaines et organisations, notamment des universités, plusieurs associations d'artistes, la communauté des entreprises et des architectes. Le projet offre 10 000 mètres carrés d'espace de travail, d'espace de galerie et d'espace public ouvert, dans un cadre unique et avec une forte implication de la communauté locale des arts et du design. Il sert à la fois d'espace de performance et d'incubateur d'entreprises.

⁵⁹ <http://www.techcityuk.com/>



Figure 9: vue partielle du Chaudron créatif à Tallinn (Estonie)

DLAL urbain-rural

Souvent, les zones à problèmes se trouvent aux points de jonction entre les municipalités urbaines ou, pour les zones rurales-urbaines, en bordure de la zone construite. Ces zones périurbaines peuvent être négligées et difficiles à gérer pour une seule municipalité, en raison des effets de lisière, des effets d'entraînement ou des comportements «parasites» de citoyens ou d'institutions.

On distingue trois grands types de partenariats urbain-rural, à savoir:

- les petits centres de services urbains entourés de zones rurales; Alston Cybermoor (R-U) est un exemple d'approche créative dans ce contexte;
- les zones périurbaines situées à la lisière des grandes villes, qui sont souvent menacées par un développement de faible qualité;
- les partenariats rural-urbain ciblant un problème en particulier, comme les déchets, l'approvisionnement en eau et le traitement des eaux usées ou les transports. Ces partenariats sont souvent organisés via une coopération intermunicipale et ont moins d'opportunités d'adopter une approche de type DLAL.

Les partenariats rural-urbain offrent la possibilité de développer de nouvelles formes de partenariats en matière d'approvisionnement en énergie renouvelable à partir d'énergie solaire, de déchets, d'énergie éolienne et d'énergie hydraulique. Les partenariats rural-urbain peuvent offrir des opportunités de création de nouveaux types de DLAL, notamment, par exemple, de nouveaux projets en matière d'énergie renouvelable, de nouveaux projets pour le recyclage des déchets et de nouvelles approches concernant l'utilisation productive des ressources et la production de denrées alimentaires, incluant des circuits courts ainsi que des activités de divertissement et de tourisme. Les partenariats entre consommateurs urbains et producteurs ruraux constituent une caractéristique du mouvement d'«alimentation durable» illustré par le cas de Monteveglio (voir l'encadré 18 ci-dessus).

Encadré 22: Alston Cybermoor - un village numérique dans un cadre rural

Alston Cybermoor⁶⁰ est une série de projets menés par les acteurs locaux sur une colline isolée, sise dans un village marécageux du nord de l'Angleterre. Les partenaires locaux ont créé une cybercommunauté dynamique destinée à créer des liens ruraux-urbains et à sortir le village et la zone marécageuse qui l'entoure de leur isolement. Le village a été pensé comme un pôle d'entreprises sociales et a remporté de nombreux prix, en plus d'avoir fait l'objet d'articles dans la presse nationale et européenne.

Face à la fourniture insuffisante de services de haut débit par les grands opérateurs télécom, la communauté locale a réagi en créant Alston Cybermoor, afin de fournir un accès internet haut débit. Cette initiative a entraîné la création de nombreuses autres entreprises, certaines des plus récentes se consacrant aux vélos électriques, à l'énergie hydraulique communautaire et au transport communautaire local. Une grande partie de l'activité communautaire locale appartient aux acteurs locaux ou est mise en œuvre par des entreprises sociales.

Alston affiche le taux de pénétration de l'internet haut débit le plus élevé de toutes les communautés britanniques. Elle a fourni des ordinateurs à 88 % des 670 ménages du village, en proposant également des formations pour s'en servir. Le taux d'utilisateurs de services bancaires en ligne est le double de la moyenne nationale (30 %), et 40 % de la population a déjà utilisé l'informatique à des fins d'apprentissage. Leur site web est le site web communautaire le plus actif d'Angleterre⁶¹.

Les activités du partenariat communautaire ont encouragé les industries créatives et productives locales et ont démontré qu'un petit village pouvait avoir un avenir dans le contexte actuel de mondialisation quand il se prenait en main. Le partenariat a été financé par différentes sources nationales, régionales et européennes (LEADER et FSE).

Un problème a également été constaté dans certaines zones rurales, lorsque le DLAL rural basé sur l'approche LEADER n'a pas pu intervenir dans les grands centres de services urbains dépassant une certaine taille. Le DLAL rural-urbain mettant à profit une combinaison de fonds peut permettre d'avoir plus aisément recours à ce genre de collaboration.

⁶⁰ <http://www.cybermoor.org/>

⁶¹ <http://www.networkforeurope.eu/files/File/CCT/Alston%20Cybermoor.pdf>



Figure 10: les partenariats Sustainable food d'Amersfoort (Pays-Bas)

Amersfoort fait partie d'un réseau URBACT dénommé «Sustainable Food»⁶², dirigé par la ville de Bruxelles. Ses priorités sont la production, la distribution et la consommation de denrées alimentaires. Amersfoort a élaboré toute une gamme d'initiatives locales, comme des marchés de producteurs, des services de livraison à vélo, des opérations de sensibilisation lors de salons et de festivals agroalimentaires et des séances d'information sur les cultures alimentaires et la réduction des déchets. Amersfoort travaille en partenariat avec dix villes d'Europe dans le cadre du projet URBACT.

Coordination des approches de DLAL au niveau régional-urbain

Il pourrait se révéler plus profitable d'assurer la coordination stratégique des interventions dans les quartiers au niveau de la région urbaine ou au niveau métropolitain plutôt qu'aux niveaux spatiaux inférieurs du quartier ou de la municipalité. Cette coordination de niveau supérieur est nécessaire pour faire entrer des ressources supplémentaires tout en minimisant les externalités. Si l'importance accordée aux petites zones défavorisées qui caractérisait les anciens programmes URBAN améliore parfois la situation des zones, elles risquent de le faire aux dépens des localités voisines. Un exemple typique en contexte urbain serait celui des efforts déployés par la police et d'autres organismes afin de nettoyer les rues ayant la réputation d'abriter trafic de drogue et prostitution en utilisant des méthodes policières agressives. Au lieu de résoudre le problème, ces méthodes ne font que déplacer la prostitution et le trafic de drogue vers des quartiers voisins.

En outre, la gouvernance est habituellement fragmentée, et souvent, ce n'est qu'au niveau de la région urbaine qu'il est possible de mobiliser suffisamment de ressources pour pouvoir veiller à ce que la situation d'un quartier ne s'améliore pas au détriment de la situation des autres quartiers à proximité.

⁶² <http://urbact.eu/en/projects/low-carbon-urban-environments/sustainable-food-in-urban-communities/partner/?partnerid=645>

D'après le réseau URBACT NODUS, pour éviter ces problèmes, la désignation des zones de DLAL devrait intervenir au niveau de la région urbaine ou au niveau de la zone urbaine fonctionnelle. Cela permet en effet de vérifier, lors des opérations de suivi et d'analyse, que les externalités négatives ne l'emportent pas sur les bénéfices et que les solutions créent des liens vers l'économie et le marché du travail de la ville dans sa globalité. Les actions elles-mêmes restent organisées au niveau local, dans les quartiers.

4.3 Partenariat. Comment mettre à profit le DLAL pour construire des alliances efficaces dans un contexte urbain?

Les partenariats de DLAL peuvent s'adapter à la vaste gamme de partenariats les plus couramment rencontrés dans les zones urbaines, soit en se greffant aux partenariats existants, soit en travaillant avec eux de manière complémentaire.

Il est possible de désigner des organisations du secteur public comme l'organisme responsable. Les partenariats de DLAL agissent alors comme une sorte de groupe de travail chargé de traiter une série de problèmes particuliers, pour autant que soient respectées les tâches minimales du groupe d'action locale relatives, notamment, à la conception de la stratégie et à la sélection des projets; d'où l'importance de cartographier les autres réseaux, afin d'aider les initiatives de DLAL urbaines à se positionner par rapport à ce qui existe déjà.

La règle des 49 % imposée aux partenariats (article 32, paragraphe 2, point b), du RPDC), à savoir qu'au niveau décisionnel, ni les autorités publiques, ni un quelconque groupe d'intérêt ne peut représenter plus de 49 % des droits de vote, ne met pas en danger le rôle des autorités locales. Si elle est utilisée à bon escient, elle peut même le renforcer. Parallèlement, le DLAL permet à la municipalité de mobiliser les ressources, les compétences et l'énergie des acteurs privés et de la société civile.

Les partenariats de DLAL urbains peuvent repousser les limites de la gouvernance à multiniveaux grâce à l'implication des représentants des domaines de la santé, de l'éducation, des loisirs et du sport et des entreprises de services publics.

Cartographie des réseaux et renforcement des capacités dans les quartiers

En raison de la taille et de la densité de leur population, les villes sont des environnements humains plus complexes que les autres types de zones. Elles possèdent des populations plus diverses, un nombre plus élevé d'entreprises et d'organisations de la société civile. Il est important que les nouveaux groupes d'action locale puissent dresser un tableau de ce qui est déjà mis en œuvre dans la zone. Pour commencer, le groupe doit, lorsqu'il se trouve encore au stade embryonnaire, mettre à profit les approches participatives de cartographie pour identifier les organisations communautaires actives, dresser la liste de leurs capacités et ressources (personnel, projets) et documenter leurs actifs (chiffre d'affaires, bâtiments communautaires, espaces de travail, etc.). Cela l'aidera à se faire une idée fidèle de la situation, afin d'éviter tout double emploi. Ce type de travail peut être réalisé par les chercheurs collaborant avec les organisations communautaires locales.

Le RPDC dispose qu'aucun groupe ne peut avoir seul le contrôle majoritaire d'un partenariat de DLAL. Dans les zones urbaines, cela veut dire que la société civile et les organisations du secteur privé devront jouer un rôle plus actif dans la conception et la mise en œuvre des stratégies locales que cela n'était le cas, par exemple, dans les programmes de l'initiative communautaire URBAN.

Tous les groupes d'action locale de DLAL utilisent l'une ou l'autre forme de facilitation, d'animation ou d'activation. Des techniques participatives de cartographie très utiles ont été élaborées dans le cadre de la planification communautaire. Citons notamment la technique dénommée «Planning For Real»⁶³, consistant à copier et placer sur une table une carte de base à grande échelle de la zone. La carte peut ensuite être améliorée, soit grâce à des modèles simples des grands bâtiments, soit grâce à des photographies de la localité. La figure 11 montre des enfants et des adultes travaillant sur un exercice de «Planning For Real». La carte sert de support de discussion aux participants et leur permet d'analyser les problèmes existants dans l'environnement bâti existant et d'examiner les évolutions et changements que la zone pourrait connaître à l'avenir. L'intérêt de Planning For Real ne réside pas dans la carte elle-même, mais dans les discussions qu'elle génère. La technique peut servir de cadre pour déterminer ce que les habitants de la communauté veulent changer.

Figure 11: acteurs locaux travaillant sur une carte de base pour un exercice de «Planning For Real» (source: communityplanning.net)



Il existe à présent des méthodes numériques pour cartographier les ressources d'une communauté locale. Le projet Alston Cybermoor dresse une liste de tous les services locaux et entreprises locales sur son site web⁶⁴. Des applications de médias sociaux sont en cours de développement afin d'aider les communautés à financer de manière participative ce type d'informations. Les smartphones avec appareil photo et GPS permettent de télécharger

⁶³ http://www.communityplanning.net/methods/planning_for_real.php

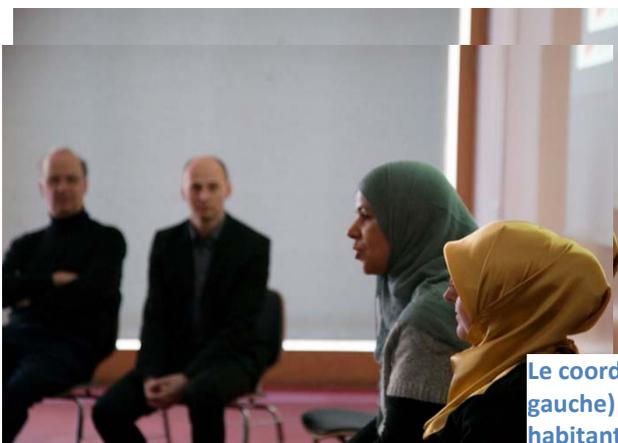
instantanément des données, des photos, des interviews et d'autres médias afin de créer une véritable carte communautaire.

Renforcer les capacités grâce au coordinateur du groupe d'action locale

Les coordinateurs locaux doivent posséder à la fois des aptitudes d'empathie et de diplomatie tout en étant organisés, réalistes et visionnaires. Il s'agit peut-être du rôle le plus difficile dans le domaine du développement. Dans les partenariats à grande échelle, ces tâches peuvent être réparties entre plusieurs personnes de l'équipe, ou partagées avec des membres volontaires.

Le coordinateur type doit posséder à la fois des aptitudes personnelles et des aptitudes de gestion de projets. Le candidat idéal est ouvert et sympathique, tout en faisant preuve d'efficacité dans l'exécution de sa liste de tâches.

Figure 12: le rôle d'animation du coordinateur de GAL urbain



Le coordinateur de la petite équipe de la zone de Körnerpark, à Neukölln (Berlin), travaille dans ce quartier depuis plus de dix ans. Il connaît la zone dans ses moindres recoins et a noué des liens avec de nombreux groupes différents. Il dirige une petite équipe composée de cinq personnes. La mission de l'équipe consiste

Le coordinateur de la zone de Körnerpark à Berlin (à gauche) assiste à une présentation de projet par des habitantes du quartier

notamment à nouer des relations avec les citoyens et les groupes locaux. Elle organise et anime également les réunions du conseil de quartier. De par leur rôle, elle se situe juste entre la ville et le conseil de quartier, et sert donc de lien de communication entre les deux. Les membres de l'équipe aident les acteurs du quartier à élaborer leur plan d'action ainsi qu'à établir leur budget de quartier à l'aide des cinq fonds locaux disponibles. Ils envoient également des lettres d'information et d'autres communications à la communauté locale, afin de l'informer des projets financés et des événements organisés. Enfin, ils s'occupent des tâches administratives consistant à surveiller l'évolution des projets et à faire rapport aux organismes de financement.

Les groupes d'action locale des quartiers peuvent prendre des formes très différentes, allant d'organisations formelles hautement structurées et intégrées à des accords de partenariat plus souples et informels.

Dans l'exemple de Berlin cité ci-dessus, la gestion du bureau de quartier est confiée à des entreprises privées ou sociales pour une durée de trois ans. L'organisation retenue constitue une petite équipe locale et travaille en étroite collaboration avec le conseil de quartier. Ce conseil de quartier est de nature non statutaire, bien que la majorité de ses membres, issus de la communauté locale, soient nommés via des élections. Le conseil de quartier peut admettre d'autres personnes qui ne vivent pas forcément sur place, comme des directeurs d'école ou des dirigeants d'entreprises locales. Le conseil de quartier se réunit généralement une fois par mois et prend des décisions sur la mise en œuvre du plan d'action local via un système de fonds de quartier.

4.4 Zone: comment délimiter des frontières efficaces pour les actions menées à l'intérieur des villes?

Il existe différentes manières d'adapter le DLAL en fonction de la complexité et de l'évolution de la géographie des problèmes urbains. De manière générale, la taille des zones doit être suffisamment grande pour faire l'objet d'une stratégie (plus de 10 000 habitants), mais suffisamment petite pour permettre des interactions locales (moins de 150 000 habitants). Toutefois, si les principes de gestion par la communauté sont respectés, ces limites peuvent être revues à la baisse ou à la hausse en fonction des besoins de la stratégie. Dans des cas dûment justifiés, par exemple lorsqu'il faut tenir compte des particularités de zones densément peuplées, et sur proposition d'un État membre, ces limites de population peuvent être modifiées⁶⁵.

Le DLAL peut être appliqué à de nombreux types de zones urbaines. Jusqu'à présent, les approches communautaires ont surtout été appliquées aux zones à problèmes présentant des risques de ghettoïsation. La nouvelle approche offre la possibilité de développer de nouveaux liens entre les zones à problèmes et les zones de croissance et d'opportunités. Il pourrait par exemple s'agir d'approches à l'échelle urbaine rassemblant différents types de zones, ou d'initiatives organisées grâce aux liens entre les milieux urbain et rural. À l'avenir, les partenariats urbain-rural pourraient devenir d'importantes zones hybrides à fort potentiel, étant moins limitées par les pénuries de terres qui caractérisent les villes.

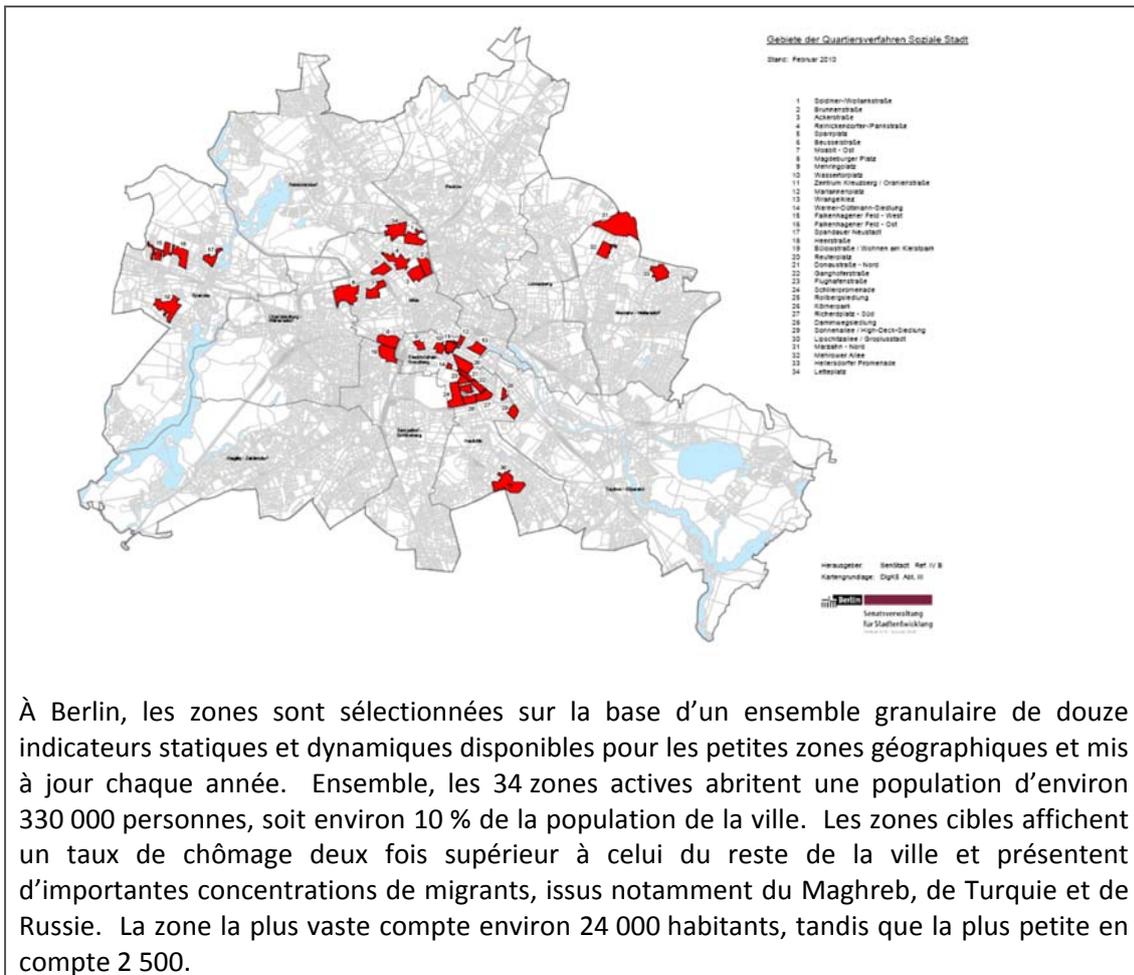
Par le passé, les autorités urbaines ont eu tendance à cibler les quartiers des centres-villes. L'approche correcte consiste à identifier les zones urbaines ayant des besoins qui pourraient être traités en adoptant une stratégie de DLAL.

Il est parfois plus difficile de définir des limites significatives dans les zones urbaines que dans les zones rurales et autres, étant donné que celles-ci possèdent moins de caractéristiques naturelles permettant de délimiter les différentes zones. En outre, l'identité locale des quartiers n'est pas toujours en rapport avec les unités statistiques, électorales et administratives définies. Autrefois, de nombreuses zones étaient établies sur la base de classements combinés fondés sur des paniers d'indicateurs. Cette méthode a l'avantage de paraître équitable. Toutefois, elle peut nuire à la création de quartiers viables reconnus par leurs citoyens. Un compromis raisonnable serait de commencer par utiliser des statistiques, afin d'identifier le centre des zones, puis d'adopter une certaine souplesse au moment de définir précisément leur territoire. La figure 13 présente la carte des zones sélectionnées pour faire l'objet d'une intervention dans le cadre du programme de gestion des quartiers de Berlin à l'aide d'un cadre basé sur des indicateurs.

Figure 13: les 34 zones de Berlin sélectionnées pour la gestion des quartiers



⁶⁵ Article 33, paragraphe 6, du RPDC.



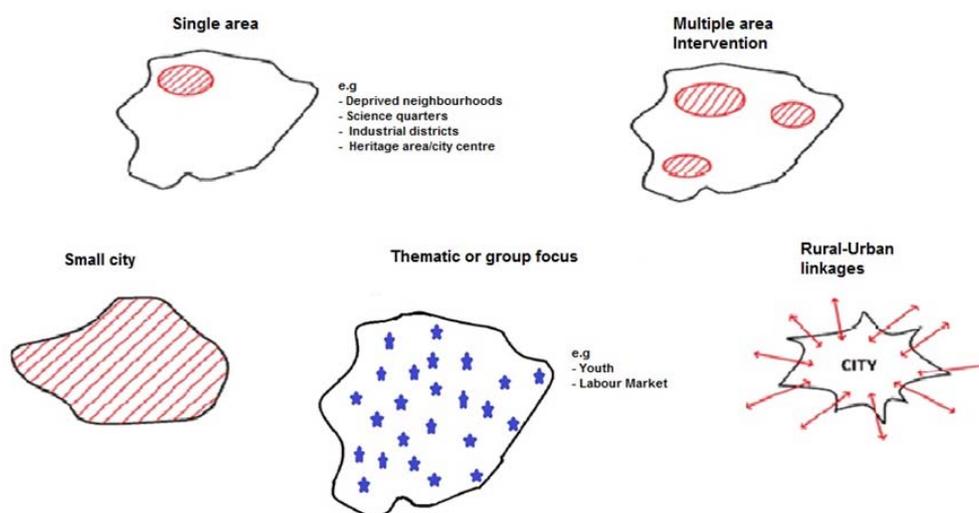
À Berlin, les zones sont sélectionnées sur la base d'un ensemble granulaire de douze indicateurs statiques et dynamiques disponibles pour les petites zones géographiques et mis à jour chaque année. Ensemble, les 34 zones actives abritent une population d'environ 330 000 personnes, soit environ 10 % de la population de la ville. Les zones cibles affichent un taux de chômage deux fois supérieur à celui du reste de la ville et présentent d'importantes concentrations de migrants, issus notamment du Maghreb, de Turquie et de Russie. La zone la plus vaste compte environ 24 000 habitants, tandis que la plus petite en compte 2 500.

La figure 14 ci-dessous présente une série de formes spatiales que le DLAL urbain peut adopter. Les vastes zones urbaines sont susceptibles d'abriter de nombreux candidats au DLAL. Les zones sont généralement ciblées sur la base de leur indice de privation, bien que cela puisse créer des zones non viables, et qu'il soit habituellement préférable de prendre cet indice comme point de départ, puis de laisser les communautés locales ajuster les limites afin de créer une zone ayant concrètement un sens.

Dans les plus petites villes, par exemple les villes en décroissance⁶⁶, il est possible que la ville toute entière soit désignée en tant que zone de DLAL. De même, si l'accent est mis sur un groupe cible particulier comme les jeunes ou sur un thème comme le vieillissement actif, la ville entière peut, ici encore, être désignée en tant que zone de DLAL, tout en respectant le plafond de 150 000 habitants. Certaines zones urbaines-rurales sont d'autant plus complexes qu'elles outrepassent les limites de deux municipalités ou plus.

⁶⁶ http://en.wikipedia.org/wiki/Shrinking_cities

Figure 14: configuration spatiale du DLAL dans un cadre urbain ou urbain-rural



Dimension des zones - comment définir leurs limites

La taille des zones est également importante. Le concept clé est ici la masse critique. Selon le règlement, les zones doivent normalement compter entre 10 000 et 150 000 habitants. Toutefois, tant les zones très vastes que les zones très réduites peuvent s'avérer difficiles à gérer. Les petites zones ne comptent généralement qu'un seul quartier résidentiel et peu de commerces, d'opportunités économiques ou d'organisations de la société civile. Les grandes zones dont la population est supérieure à 50 000 personnes se sont également avérées difficiles à gérer, car elles abritent souvent une série de quartiers reconnus localement ayant chacun leur identité et que les partenariats peuvent devenir morcelés et complexes.

La désignation des zones est souvent un dilemme consistant à savoir s'il vaut mieux commencer par les besoins ou par les opportunités. Idéalement, les zones doivent être définies afin d'inclure les deux. Même dans les zones à fort potentiel, il est rarement possible de traiter tous les problèmes au niveau local. La plupart des opportunités se trouvent dans la ville au sens large. Dans les zones présentant peu d'opportunités, les opportunités doivent être cherchées à l'extérieur, et il est donc important que les projets établissent des liens entre la zone et sa population et les opportunités économiques existant dans le district urbain ou la région urbaine au sens large. Ces liens peuvent être d'ordre physique (amélioration des transports) ou d'ordre culturel (élimination des obstacles mentaux empêchant les habitants de travailler ou de se rendre dans d'autres parties de la ville). Les zones doivent être cohérentes. Elles doivent être vues non pas comme des enclaves, mais comme des parties dynamiques de la ville dans son ensemble. L'une des raisons de l'échec des interventions passées dans les quartiers défavorisés a été le fait que trop d'efforts ont été consacrés à la création d'économies autonomes⁶⁷.

⁶⁷ Voir par exemple Jan Vrancken, 2005, «Changing Forms of Solidarity: Urban Development Programs in Europe», Y. KAZEPOV (éd.), Cities of Europe, Londres, Blackwell, pp. 255 - 276.

Chapitre 5. Raisons et moyens de mettre en œuvre le DLAL à des fins d'inclusion sociale

5.1 Introduction

Le DLAL pour l'inclusion sociale et l'emploi offre un potentiel énorme pour ce qui est d'atteindre les personnes qui ne peuvent l'être par les politiques générales du marché du travail et d'inclusion. Le DLAL pour l'inclusion sociale peut cibler un groupe particulier, comme les sans-abris, mais en adoptant une approche territoriale axée sur leur contexte local et social.

Contrairement aux zones rurales (FEADER), pour lesquelles le DLAL est mis en œuvre via l'approche LEADER, et les zones de pêche (FEAMP), pour lesquelles une priorité spécifique de l'Union est consacrée aux stratégies de DLAL (GALP: groupes d'action locale de la pêche), le DLAL pour l'inclusion sociale n'est inclus que dans un nombre réduit d'accords de partenariat entre les États membres et la Commission. L'inclusion sociale peut toutefois également jouer un rôle important en tant qu'approche horizontale intégrée dans le DLAL rural, côtier ou urbain. Elle peut également jouer un rôle continu lorsque les organisations et associations dans les zones de DLAL demandent directement un financement du FSE au titre des priorités des principaux programmes du FSE.

Il existe de solides raisons de penser que l'inclusion sociale devrait être un objectif horizontal dans tous les types de zones de DLAL. Les partenariats de DLAL déjà mis en place dans les zones rurales et côtières, qui, par le passé, se sont principalement axés sur les opportunités, pourraient faire davantage pour favoriser l'inclusion sociale dans leurs zones. Les groupes d'action locale de DLAL sont souvent dirigés par des membres actifs de la communauté locale et peuvent parfois négliger les parties les moins visibles de la communauté. Intégrer l'inclusion sociale dans les stratégies locales peut améliorer l'équilibre de ces stratégies et leur permettre de mieux répondre aux besoins locaux.

Encourager l'innovation sociale au niveau local

Les règlements relatifs au FSE et au FEDER mentionnent tous deux spécialement l'innovation sociale comme étant un moyen de redéfinir les services locaux et de traiter les problèmes au niveau local. Les innovations sociales sont des innovations présentant un caractère social tant au niveau de leur finalité qu'au niveau de leurs moyens. Il s'agit plus précisément de nouveaux produits, services et modèles qui répondent aux besoins sociaux tout en créant de nouvelles relations ou collaborations sociales. Elles sont étroitement liées au DLAL car il s'agit «d'innovations qui ne sont pas seulement bénéfiques pour la société, mais qui améliorent également la capacité de la société à agir». Une vaste série d'approches en matière d'innovation sociale sont présentées dans le guide récemment publié sur l'innovation sociale dans le cadre de la politique de cohésion⁶⁸, qui met en lumière un certain nombre d'exemples soutenus par le FEDER et le FSE. Ce guide décrit également la manière dont les camps d'innovation sociale, les laboratoires vivants et la réflexion conceptuelle peuvent améliorer le «parcours» du bénéficiaire en matière de services, ce qui est hautement important pour le DLAL à des fins d'inclusion sociale, qui cible souvent les lacunes et les dysfonctionnements de

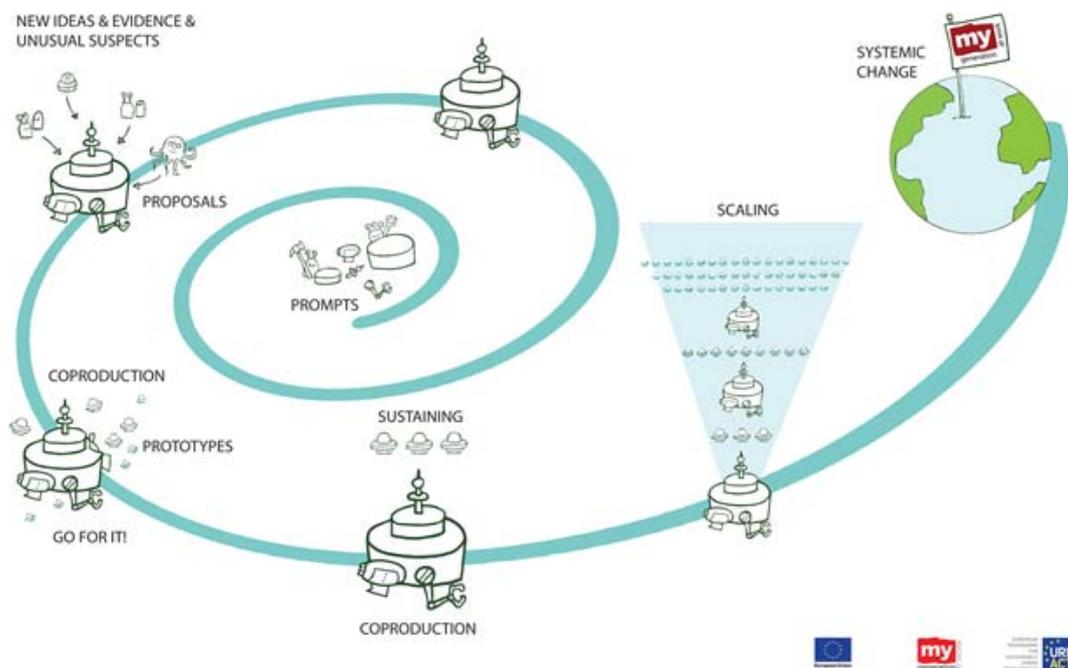
⁶⁸ *Guide de l'innovation sociale dans la politique de cohésion:*

<http://s3platform.irc.ec.europa.eu/documents/10157/47822/Guide%20to%20Social%20Innovation.pdf>

La mise en œuvre des politiques générales. Les approches liées à l'innovation sociale peuvent jouer un rôle majeur dans la réinvention du DLAL pour le XXI^e siècle.

La pensée relative à l'innovation sociale influence déjà les partenariats locaux. Le réseau d'apprentissage URBACT «My Generation at Work», qui cible les jeunes, utilise des techniques d'innovation sociale implantées au niveau local pour aider ses partenaires urbains à améliorer leurs systèmes de soutien à la transition du monde de l'éducation au monde du travail. Ce réseau est dirigé par la ville de Rotterdam, ancienne Capitale européenne de la jeunesse. Les partenaires urbains ont mis à profit la spirale d'innovation afin de déterminer le stade qu'ils ont atteint et de savoir si leurs innovations portent sur des prototypes ou une expansion des capacités (voir la figure 15 ci-dessous).

Figure 15: la spirale d'innovation selon My Generation at Work



La spirale présente la manière dont les idées se développent sous forme d'orientations. Ces orientations peuvent venir de différentes directions, par exemple un dialogue avec des groupes d'utilisateurs, ou une idée émanant d'une conférence ou d'une visite sur le terrain. Des prototypes sont coproduits par le groupe d'aide locale (un groupe de parties prenantes similaire à un groupe d'action locale) afin d'élaborer de petits projets pilotes pouvant être testés avec un budget modeste et dans de brefs délais. Les projets obtenant des résultats positifs passent au stade suivant (maintien), puis au stade d'identification, et enfin (mais rarement) au stade du changement systémique. Le domaine de l'innovation sociale offre un certain nombre de méthodologies et d'approches pouvant être utilisées au niveau local afin de repenser en profondeur les politiques inefficaces⁶⁹. Il existe actuellement un nouvel intérêt

⁶⁹ Eddy Adams et Bob Arnkil (2012), Workstream report on social innovation and youth, URBACT http://urbact.eu/fileadmin/general_library/19765_Urbact_WS3_YOUTH_low_Final.pdf

pour la conception des services en tant qu'approche: de nombreuses techniques sont empruntées à la conception de produits, mais appliquées à la conception de services.

Le DLAL à des fins d'inclusion sociale dans les précédents programmes

Il existe de nombreux exemples d'actions d'élaboration de stratégies locales et d'initiatives pour l'emploi locales issues des précédents programmes généraux, initiatives de la Communauté et actions innovantes. Parmi d'autres exemples, citons:

- «Poverty III», mis en œuvre de 1989 à 1994. Ce programme incluait 29 projets modèles ciblant en priorité les zones défavorisées. De nombreuses organisations qui sont ensuite devenues des moteurs du développement local ont reçu leur premier financement de l'UE dans le cadre de Poverty III;
- les priorités de développement économique communautaire établies dans les programmes objectifs 1 et 2 du Royaume-Uni durant la période 1994-2006 étaient fortement axées sur les stratégies locales ascendantes d'activation du marché du travail. Elles ont été surtout atteintes dans le cadre des mesures «Pathways to Integration» mises en œuvre à Merseyside dans le cadre des programmes de l'objectif 1, ainsi que dans le cadre du programme de l'objectif 2 mis en place à Strathclyde;
- les initiatives communautaires du FSE (NOW, YOUTHSTART et HORIZON 1994-99) avaient une composante locale marquée, comme plusieurs thèmes du programme EQUAL (2000-2006), notamment ceux relatifs à l'économie sociale et à la création d'entreprises. Le principe d'innovation d'EQUAL a favorisé l'adoption en Europe d'une approche de l'innovation sociale exploratoire et ancrée au niveau local, ainsi que la création du slogan «libre circulation des bonnes idées» lors de la conférence finale d'EQUAL;
- les actions «Capital local à finalité sociale» et «Nouvelles sources d'emploi», financées toutes deux dans le cadre des actions innovatrices entreprises au titre de l'article 6, ont débouché sur des expérimentations relatives à des titres-services, des micro-projets et de nouveaux instruments financiers;
- quelque 89 pactes territoriaux pour l'emploi, financés grâce à l'assistance technique du FSE, du FEDER et du FEOGA (développement rural) de la fin des années 90. Si la plupart de ces pactes visaient un alignement des politiques à une échelle spatiale plus élevée, environ un tiers d'entre eux ont adopté une approche spécifiquement locale (voir par exemple les quatre pactes irlandais de Limerick, Westmeath, Dundalk et Drogheda et Dublin) et utilisé une nouvelle approche de la mise en correspondance d'offres et de demandes d'emploi et de l'activité du côté de la demande, notamment via des entreprises sociales actives dans le domaine de l'insertion professionnelle. Des pactes sont toujours en cours dans certaines parties de l'Allemagne (p.ex. à Berlin) et de l'Autriche (cofinancés par le FSE). Certains ont également été intégrés aux programmes du FSE en Hongrie, en Italie et en Espagne;
- le programme PROGRESS (2007-2013) a financé des plans d'action locale pour l'inclusion sociale. Certaines des expérimentations sociales réalisées dans le cadre de PROGRESS ont donné d'intéressants résultats, utiles pour le développement local.

Au cours de la période 2007-2013, l'absence d'initiatives de l'Union associée aux résultats mitigés de l'intégration d'EQUAL ont entraîné une diminution des traces d'approches de développement local organisé au sein du FSE. Toutefois, au niveau local, il reste une culture de demandes de financement du FSE, dynamique et axée sur les opportunités. Bon nombre de

promoteurs de projets ont participé aux premières expérimentations en matière de développement local.

Le DLAL dans les règlements

Dans le cadre du règlement relatif au FSE, le DLAL à des fins d'inclusion sociale est soutenu au titre de l'objectif thématique n° 9 «Promouvoir un emploi durable et de qualité et soutenir la mobilité de la main-d'œuvre». L'accent est mis sur le soutien à la préparation, à la mise en œuvre et à l'animation des stratégies locales; le but est de soutenir les activités conçues et mises en œuvre dans le cadre de la stratégie locale dans les zones relevant de la compétence du FSE dans les domaines de l'emploi, de l'éducation, de l'inclusion sociale et du renforcement des capacités institutionnelles. Toutefois, comme avec le FEDER, le DLAL peut soutenir n'importe quel objectif thématique ou priorité d'investissement, même s'il est programmé dans le cadre d'un seul objectif thématique.

Le règlement relatif au FSE soutient explicitement l'idée de rassembler les acteurs locaux afin d'atteindre les objectifs d'Europe 2020:

«La mobilisation des acteurs régionaux et locaux devrait contribuer à la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 et à la réalisation de ses grands objectifs. Les pactes territoriaux, les initiatives locales pour l'emploi et l'inclusion sociale, les stratégies pérennes et globales de développement local menées tant en zones urbaines que rurales par les acteurs locaux et les stratégies de développement urbain durable peuvent être utilisés et encouragés afin de faire participer plus activement à la préparation et à la mise en œuvre des programmes opérationnels les autorités régionales et locales, les villes, les partenaires sociaux et les organisations non gouvernementales» (considérant 23 du règlement relatif au FSE).

5.2 Stratégies de DLAL pour l'inclusion sociale

L'inclusion sociale peut être intégrée dans les stratégies de DLAL de différentes manières. Au début des programmes, un soutien préparatoire est disponible pour les partenariats récemment créés. La phase de création nécessite d'intensives opérations de renforcement des capacités et de sensibilisation communautaire afin de constituer des groupes d'action locale utiles pour répondre aux défis locaux et améliorer la capacité des organisations locales à mettre en œuvre les projets et gérer les fonds.

La dimension «locale» étant celle dans laquelle la population vit et travaille, elle est également la dimension dans laquelle les politiques du marché du travail se font ou se défont. Le DLAL offre la possibilité de tisser des liens entre les différentes démarches politiques émanant de divers niveaux de gouvernement. Inévitablement, dans tout système complexe de services publics, on remarque des lacunes au niveau de l'offre, et les groupes de DLAL peuvent les analyser et proposer des solutions pour les combler (par exemple en suggérant des moyens d'intégrer des services d'accueil des enfants de manière à ce que les parents puissent suivre des formations). Une analyse locale peut également mettre en évidence les cercles de financement non vertueux, dans lesquels les organisations qui font le plus pour aider quelqu'un à trouver du travail sont rarement récompensées en retour.

Priorité du DLAL à des fins d'inclusion sociale

Le DLAL à des fins d'inclusion sociale a généralement pour objectif de traiter l'une ou l'autre composante d'un problème d'emploi local - souvent dans le contexte d'un taux élevé de chômage de longue durée. Toutefois, par le passé, des exemples d'approches ciblant davantage un groupe précis ont été observés. Par exemple, l'un des projets de Poverty 3, en

Irlande, avait pour priorité d'établir de meilleures relations entre la communauté des gens du voyage et les communautés établies dans la ville de Dublin.

Pour la période 2014-2020, il est probable que les stratégies locales aient une portée plus vaste qu'autrefois. Si certaines démarreront avec certains groupes cibles, cela devrait se faire à l'intérieur d'un cadre plus intégré pour la zone. Les sections ci-dessous couvrent toute une série de thèmes:

- lutte contre l'exclusion sociale et le chômage;
- aide aux sans-abris;
- communautés marginalisées;
- intégration des migrants;
- entreprises sociales et création d'entreprises;
- inclusion sociale et microcrédit;
- initiatives pour la jeunesse;
- communautés saines;
- vieillissement actif.

Lutte contre l'exclusion sociale et le chômage

Par le passé, le chômage et l'exclusion sociale ont été la priorité de nombreuses stratégies locales d'inclusion: tel était notamment le cas de l'approche de Merseyside Pathways ainsi que de nombreux pactes territoriaux pour l'emploi.

En Irlande, depuis la crise, les districts nord et sud de Limerick affichent une très forte ségrégation sociale (voir l'encadré 23 ci-dessous).

Encadré 23: approches de DLAL à des fins d'inclusion sociale à Limerick (Irlande)

Limerick possède un long historique d'approches de développement local, remontant au programme Poverty 3. Le partenariat Paul a été le fer de lance des travaux de la ville visant à élaborer un pacte territorial pour l'emploi dans les années 90.

Pendant toute la période du Tigre celtique, la ville a connu une expansion qui s'est également accompagnée d'une fracture sociale grandissante. Les cités de logements sociaux devenaient de plus en plus pauvres et gangrénées par la drogue et la criminalité, pendant que le reste de Limerick prospérait grâce au boom de l'immobilier. Lorsque la crise est arrivée, les taux de chômage ont grimpé en flèche. Pour l'ensemble de la ville, le taux de chômage s'élevait à 29 % en 2012, un chiffre qui passe à plus du double lorsqu'il s'agit des jeunes de 15 à 19 ans, soit 68 %, et à 45 % pour les 20-24 ans.

Les quartiers défavorisés sont les cités de logements sociaux situées aux extrémités nord et sud de la ville, qui comptent environ 6 200 habitants. Ces cités affichent un taux de chômage de 52 %, et si 80 % des ménages dépendent des prestations sociales, seuls 50 % d'entre eux sont diplômés de l'enseignement du premier degré.

Le programme de régénération initial de 3 millions d'EUR a été supprimé en raison des coupes budgétaires. En lieu et place, un programme de régénération intégré, plus modeste, est prévu.

Malgré les profonds problèmes existants, de véritables progrès ont été accomplis. Dans le quartier nord, une plate-forme d'apprentissage a été créée en 2007, dans un bâtiment provenant d'un don et grâce à une combinaison de fonds publics, privés et philanthropiques. Cette plateforme a élargi l'offre d'apprentissage dans le but de tenter de réduire le décrochage scolaire et de donner une seconde chance aux habitants. Ses méthodes d'apprentissage sont

plutôt ludiques: un centre musical, un centre des sciences et un «digicentre» pour les technologies numériques. En 2012, elle a enregistré la visite de 9 700 enfants et de 1 300 adultes. Plus de 12 000 heures de travail bénévole ont été effectuées, et tout cela avec un budget de 288 000 EUR seulement.

Dans le quartier sud, la Southill Development Cooperative est une organisation bien établie, fonctionnant comme une «fiducie pour le développement» et dont les origines remontent à 1984. C'est la communauté qui en est propriétaire, par le biais d'une émission d'actions. Cette organisation gère une garderie d'enfants, organise des travaux de rénovation en matière d'isolation et d'économie d'énergie, fournit des services communautaires et de gestion immobilière, travaille avec les jeunes via des opérations de proximité, assure l'entretien de véhicules et propose des services d'incubateur et des espaces de travail aux entreprises locales. En 2012, elle comptait 103 employés et 3 700 utilisateurs. Elle s'est occupée de l'isolation de 720 maisons, a inscrit 1 000 membres dans une coopérative de crédit et a aidé 400 personnes à suivre une formation. Son chiffre d'affaires s'élevait à 1,5 million d'EUR, y compris les recettes des ventes.

Le plan local pour l'emploi et l'intégration du Grand Narbonne est actif sur un large territoire couvrant 38 municipalités et finance des projets visant à promouvoir l'inclusion sociale et l'emploi (voir l'encadré 24 ci-dessous).

Encadré 24: plan local pour l'insertion et l'emploi dans le Grand Narbonne (France)

Le plan local pour l'insertion et l'emploi (PLIE) dans le Grand Narbonne existe depuis 1995. Il est l'un des 182 PLIE actuellement en vigueur en France. Ce plan couvre une zone de 122 000 habitants et 38 municipalités. Dans cette zone, le taux de chômage est supérieur à la moyenne. Le but du PLIE est de proposer chaque année 800 parcours d'insertion, avec un taux d'insertion positif de 42 % (taux de personnes occupant un poste pendant au moins six mois ou devenant indépendantes pendant au moins un an). Quelque 8 % des participants suivent des formations diplômantes.

Parmi les nombreuses étapes potentielles d'un parcours d'insertion, les «Ateliers et chantiers d'insertion» (ACI) proposent des activités reproduisant des situations de travail qui permettent aux participants d'acquérir du savoir-faire, de bénéficier de formations qualifiées et de participer au développement territorial.

Le principal point d'accès pour les bénéficiaires est assuré par la Maison de l'emploi, qui est un point de contact unique reliant les services publics de l'emploi avec les autres partenaires. Cette maison de l'emploi offre un soutien aux chômeurs, sert d'observatoire sur l'emploi et la formation dans la localité et vient en aide aux entreprises. Dans son appel à projets 2013, le PLIE du Grand Narbonne oriente le demandeur vers les secteurs ayant un potentiel de croissance, comme l'agriculture et la viticulture, la construction, les services à la personne, les espaces verts et le tourisme.

Aide aux sans-abris

La question des sans-abris est un problème urbain qui peut menacer la cohésion sociale dans la ville. Les personnes qui se retrouvent à la rue subissent une exclusion extrême qui les empêche de participer pleinement à la société. Leurs perspectives dans la vie sont souvent réduites de manière définitive en raison d'une mauvaise santé, et leur accès aux services est difficile, voire impossible. La plupart des solutions habituellement trouvées consistent à les placer dans des lieux d'hébergement temporaire, souvent dans des cadres institutionnalisés

qui rendent difficile l'établissement de liens durables avec les communautés locales. Les lieux d'hébergement temporaire peuvent prévoir une aide et des traitements en cas de toxicomanie ou d'autres problèmes, mais les conditions de logement instables des personnes concernées les empêchent de bénéficier pleinement des actions proposées. Bien souvent, elles ne suivent pas jusqu'au bout leur programme, ou replongent dans leur addiction peu après.

Les sans-abris sont souvent réfractaires au cadre institutionnel des refuges, et ce pour différentes raisons (environnement difficile, concentration de problèmes sociaux, séparation avec la famille, pas de liens avec la communauté, pas d'accès aux transports publics, etc.) et préfèrent retourner vivre dans la rue ou demeurer dans d'autres formes de logement précaire. «Le logement d'abord» tente de mettre fin à ce cercle vicieux en faisant du problème de logement leur principale priorité et en cherchant des solutions de logement directement dans la communauté (en dispersant les sans-abris dans toute la zone urbaine, au lieu de les rassembler tous dans des refuges temporaires). À partir de là, l'accès à d'autres services peut être organisé. «Le logement d'abord» ne veut pas dire «le logement seulement». De par sa nature même, le logement tel qu'il est envisagé dans ce programme se trouve au cœur des communautés, et il existe une possibilité d'élaborer une approche de DLAL axée sur la lutte contre le sans-abrisme dans le cadre de laquelle les communautés proposent des formules de logement (p.ex. propriétaires privés ou logements sociaux) ou de soutien (création de réseaux sociaux, créations de modules de démarrage pour les personnes emménageant dans un hébergement). L'exemple de Lisbonne présenté ci-dessous illustre la manière dont une approche «logement d'abord» peut permettre de réintégrer les sans-abris dans les communautés tout en apportant d'autres avantages à long terme pour les individus et la société.

Encadré 25: Casas Primeiro (le logement d'abord), Lisbonne (Portugal)

Casas Primeiro est un projet visant à reloger les sans-abris victimes de problèmes de santé mentale et de toxicomanie qui vivent dans les rues de Lisbonne. Il a mis en œuvre une approche «logement d'abord» pour lutter contre le sans-abrisme dans les différents quartiers de Lisbonne. Il a été jugé comme étant un succès sur la base de nombreux critères, ainsi qu'à la suite d'une évaluation. Il a remporté le prix du meilleur projet décerné par la fondation Calouste Gulbenkian.

Ce projet a transposé les principes essentiels du principe «le logement d'abord» dans le contexte lisboète:

- groupes d'action locale comme moteurs: société civile, organismes de bienfaisance religieux, conseils locaux, propriétaires privés, de même que les résidents eux-mêmes;
- logement permanent et intégré: le programme favorise l'accès à des situations de logement stables, non provisoires. Le programme «Le logement d'abord» prend en charge les frais de loyer et les dépenses courantes telles que l'eau et l'électricité. Les résidents consacrent 30 % de leurs revenus mensuels à leurs frais de logement;
- approche communautaire: le programme ne loue pas plus d'un appartement dans un même bâtiment ou dans une même rue, afin de favoriser l'intégration communautaire, en privilégiant le cadre communautaire au cadre institutionnalisé;
- soutien individualisé: les participants peuvent partager leur domicile avec une autre personne issue de leur réseau personnel ou de leur famille, mais cette décision leur revient;
- dispersion des logements: les appartements sont loués auprès de propriétaires privés, ce qui encourage les membres de la communauté locale à rendre leurs appartements disponibles. Les appartements sont sélectionnés dans différents quartiers normaux de diverses zones de Lisbonne, afin d'éviter la concentration des résidents dans certaines

- rues;
- séparation entre le logement et les traitements: le programme garantit l'accès immédiat à une maison ou à un appartement. Les personnes ne sont pas obligées d'accepter un traitement psychiatrique ou d'être sobres pour obtenir un logement; les services d'aide sont flexibles, adaptés aux besoins de chacun et disponibles 24 heures sur 24, 7 jours sur 7;
 - liens avec la communauté: les utilisateurs du programme peuvent bénéficier d'autres services offerts par la communauté ainsi que des services du quartier (groupes d'action locale) comme la banque alimentaire, vu que leurs revenus sont très faibles et ne leur permettent pas d'assumer toutes leurs dépenses. Il existe de nombreuses organisations locales proposant des activités culturelles, récréatives et sportives afin de favoriser la création de réseaux sociaux capables d'empêcher l'isolement.

D'après les résultats des évaluations réalisées, le programme s'est montré très efficace pour réintégrer ses bénéficiaires dans la société. Les participants disposent d'un revenu régulier et d'un meilleur accès aux services, et peuvent dormir en toute sûreté et sécurité.

«Vivre dans la rue me stressait énormément. Quand j'étais dans la rue, je pensais que c'était la fin du monde. À présent, avec la stabilité de ma maison, je me sens beaucoup plus calme» (un participant à Casas Primeiro)

Communautés marginalisées

Il y a de nombreuses communautés marginalisées en Europe. Toutefois, la plus pauvre et la plus marginalisée est la communauté rom et ses 11 millions de membres. Adopter une approche territoriale pour intégrer ces communautés peut présenter des avantages, vu que les personnes ne doivent pas être définies sur le plan ethnique. La plupart des Roms vivent dans des communautés mixtes et l'accent pourrait être mis sur l'amélioration de leurs relations avec les non-Roms.

L'expérience a montré que toutes les ressources nécessaires pour travailler avec la communauté rom ne sont pas encore présentes dans ces zones. Faire appel à une facilitation externe et s'occuper de renforcer les capacités et de résoudre les conflits présentent des avantages. Le PNUD a mis au point un modèle d'autonomisation pour ses travaux dans la microrégion de Cserehát, située à la frontière de la Hongrie avec la Slovaquie (voir l'encadré 26 ci-dessous).

Encadré 26: intégration des Roms à Cserehát, Hongrie

Cserehát est une petite région rurale de Hongrie, située à la frontière avec la Slovaquie. Elle compte 116 camps de Roms pour environ 100 000 personnes. Le modèle de Cserehát élaboré par le PNUD a pour priorité d'autonomiser les communautés rurales grâce à un modèle de mentorat. Ce modèle fonctionne sur la base de groupes d'entraide, d'un Centre local de ressources pour le développement social et des réseaux de développement territorial s'y rapportant, qui ne sont pas exclusivement composés de Roms. Grâce à lui, la coopération entre les populations rom et non roms s'est améliorée, les communautés roms défavorisées vivant dans la région peuvent plus facilement faire entendre leur voix et des conditions d'innovation sociale durables ont été mises en place dans les communautés locales. Le processus d'autonomisation a surtout ciblé l'amélioration de la communication entre les

populations minoritaires et majoritaires grâce à la médiation des conflits, la création de partenariats entre la majorité et les minorités axés sur le développement et l'amélioration des aptitudes des chefs roms et des dirigeants de la majorité en matière de développement.

Le premier programme de Cserehát a été essentiellement financé par le PNUD, avec le soutien de LEADER. Il a débouché sur la création du programme national du gouvernement hongrois (LHH), financé par le FSE et mis en œuvre par le gouvernement hongrois afin d'atténuer la pauvreté et l'exclusion sociale dans la région pendant la période de programmation 2007-2013. L'objectif des deux programmes était d'améliorer les conditions de vie et de travail de la population majoritairement rom dans les régions défavorisées.

Intégration des migrants

L'intégration des migrants est un thème fertile pour les approches de DLAL visant à promouvoir l'inclusion sociale. Elle est particulièrement importante dans les villes, puisque c'est là que la plupart des migrants de l'UE vivent, mais elle peut également se révéler utile dans les petites communautés des zones rurales (voir encadré 27 ci-dessous). Renforcer la cohésion sociale entre les migrants et les communautés d'accueil peut permettre d'améliorer les relations dans la communauté ainsi que de traiter les problèmes à long terme que sont la pauvreté et l'exclusion sociale, tout en améliorant les taux d'emploi dans les deux communautés.

Encadré 27: intégration positive à Riace, Calabre (Italie)

La ville de Riace, en Calabre (Italie), s'est transformée en ville d'accueil pour les migrants⁷⁰. Au lieu d'être reçus avec hostilité, les migrants ont été chaleureusement accueillis par le maire de la ville, Domenico Luciano. Avant que les migrants n'arrivent, le village était en déclin et s'éteignait peu à peu, en voyant disparaître de plus en plus de ses services de base. Aujourd'hui, la ville est en pleine croissance, et la qualité de vie s'y améliore, grâce à la migration qui la redynamise.

Une organisation sans but lucratif localise les habitations non occupées et les réaménage afin d'y loger des réfugiés. Pendant qu'ils attendent de pouvoir bénéficier des prestations sociales accordées aux demandeurs d'asile, ce qui peut prendre du temps, les migrants peuvent utiliser une monnaie locale créée dans la ville, avec des bons d'achat ornés du portrait de Gandhi, de Martin Luther King ou de Che Guevara. Lorsque les fonds arrivent, les magasins transmettent les bons de commande au conseil local pour paiement. Les migrants peuvent décrocher un travail rémunéré dans les ateliers d'habillement, de menuiserie et de poterie créés grâce au financement du gouvernement régional.

Au fil des ans, plus de 6 000 migrants ont transité par la ville. Certains ont choisi de rester et de participer à sa revitalisation à long terme.

Parmi d'autres exemples d'approches communautaires de l'intégration des migrants et de la cohésion de la communauté, citons les suivants:

- la ville de Riace, en Calabre, s'est redynamisée en devenant un «village d'accueil» pour les migrants (encadré 27 ci-dessus);

⁷⁰ http://mashariazgitonga.blogspot.fr/2013/10/the-tiny-italian-village-that-opened_13.html

- le programme «Choix» («Programa Escolhas») cherche à résoudre les problèmes des communautés immigrantes du Portugal, notamment en travaillant avec les femmes, les jeunes et les enfants. Il emploie une approche ascendante afin de gagner la confiance des bénéficiaires cibles, en les faisant participer à l'élaboration et à la mise en œuvre d'actions locales. Ses domaines d'action sont le décrochage scolaire, le chômage des jeunes, l'éducation non formelle, l'exclusion numérique et la délinquance des jeunes. Plus de cent municipalités ont mis au point des plans locaux grâce à ce programme;
- STEP: le programme d'autonomisation du South Tyrone (South Tyrone Empowerment Programme, voir l'encadré 28 ci-dessous) met en œuvre une approche de l'intégration des migrants fondée sur les droits et l'autonomisation et emploie des méthodes de développement de la communauté afin d'extrapoler à partir de cas individuels.

Encadré 28: programme d'autonomisation du South Tyrone visant à intégrer les migrants grâce à une approche basée sur les droits et l'autonomisation

Le South Tyrone Empowerment Programme (STEP) opère dans la ville de Dungannon, une petite ville de 10 000 habitants située en Irlande du Nord. Il a débuté dans les années 90, en travaillant sur une large gamme de problèmes communautaires dans les quartiers défavorisés. Au début des années 2000, à la suite des accords du Vendredi saint et de la diminution de la violence, les migrants de l'UE sont arrivés à Dungannon afin d'y travailler dans les industries de transformation de la viande et les autres industries locales. Les principaux groupes étaient composés de personnes provenant de Pologne, de Lituanie et du Portugal, ainsi que de personnes originaires du Timor oriental. Les problèmes rencontrés par les migrants pour accéder à un logement, à un emploi et aux services de santé ont fait peser une énorme pression sur les services locaux, qui n'étaient pas équipés pour venir en aide aux nouveaux arrivants. Le STEP a répondu à ce besoin et adopté une approche basée sur les droits de l'homme afin de modifier les politiques relatives aux logements de fonction, garantir le droit à l'emploi et améliorer l'accès au logement. Il s'occupe également des conflits de voisinage et de la résolution des litiges dans les quartiers.

Le STEP est l'une des plus grandes ONG fournissant des services liés aux droits des migrants en Irlande du Nord. Il a également pu mettre en place un service de conseil juridique utilisé par les migrants de toute la province. Ce qui distingue son approche des autres, c'est l'autonomisation de ses utilisateurs, ainsi que sa volonté de prendre en charge les problèmes collectifs avec les employeurs, les propriétaires et les fournisseurs de services. Le STEP a mis en place un financement croisé de son modèle en exploitant un certain nombre d'entreprises sociales, dont un vaste service d'interprétation comptant 200 interprètes fournissant des services contractuels aux organismes publics dans un grand nombre de langues. En outre, il possède et gère un espace de travail local, et se diversifie en proposant d'autres services, notamment de garde d'enfants, en réponse à la demande locale.

Entreprises sociales et création d'entreprises

Pour une grande partie des chômeurs, la création d'une entreprise constitue un moyen de sortir de l'exclusion. En outre, de plus en plus de gens sont intéressés par l'entreprise sociale et l'entrepreneuriat social, qu'ils voient comme une manière de répondre aux besoins sociaux.

«Créer un emploi au lieu d'en prendre» devient une vraie devise pour les chômeurs d'aujourd'hui. Toutefois, la plupart des services de soutien ne sont pas adaptés aux femmes ou aux jeunes entrepreneurs. Les femmes, les personnes handicapées, les jeunes, les personnes âgées, les anciens repris de justice ainsi que d'autres groupes sous-représentés dans le monde de l'entreprise, disposent d'un énorme potentiel de création d'entreprises. Pour ne donner qu'un seul exemple, dans la plupart des États membres de l'Union, les taux de jeunes pousses créées par des femmes représentent la moitié de ceux des hommes. Les approches de DLAL peuvent aider les communautés entrepreneuses locales à libérer tout ce potentiel en proposant des modèles inclusifs d'aide aux entreprises, mieux connectés et intégrés:

- - la Communauté de pratiques pour l'entrepreneuriat inclusif (CoPIE) travaille depuis six ans afin de relever ce défi, en tant que réseau d'apprentissage du FSE. Parmi les

instruments qu'elle utilise⁷¹ figure un outil de diagnostic capable de déterminer si les services locaux aux entreprises sont inclusifs ou non;

- l'Andalousie promeut l'entrepreneuriat par le biais de son approche de développement local ATIPE, qui inclut des mesures actives d'inclusion ainsi que des subventions pour promouvoir l'emploi indépendant. Ces subventions ont été élargies en 2009, dans le but de consolider les microentreprises de moins de cinq employés dans des secteurs économiques durables tels que les services d'aide aux personnes dépendantes, les activités de promotion de l'environnement et des énergies renouvelables et la restauration des bâtiments publics. L'Andalousie a également prévu des prêts directs d'un montant maximum de 11 000 EUR;
- Basta Arbetskooperativ, dans le sud de Stockholm, est une entreprise sociale dirigée par les bénéficiaires eux-mêmes, qui permet aux toxicomanes de longue durée de prendre un nouveau départ en créant des perspectives de travail au niveau local. Les utilisateurs travaillent dans différentes entreprises pendant une période maximale de quatre ans;
- la fondation Barka, basée en Pologne, mais aussi active au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, a créé une série d'entreprises sociales communautaires visant à réintégrer les personnes ayant perdu leur domicile et souffrant d'autres problèmes connexes, notamment de toxicomanie et de problèmes de santé mentale. Barka est parvenue à modifier la législation nationale sur l'entreprise sociale en Pologne;
- le projet EVU, financé par EQUAL, est venu en aide aux commerçants et restaurateurs d'origine étrangère de Copenhague, à l'aide d'un modèle d'approche communautaire visant à aider les entreprises à devenir durables et à moderniser leurs services⁷². L'EVU a collaboré avec l'Association of Community Based Business Advisers, qui œuvre dans le domaine de l'entrepreneuriat dans les communautés de réfugiés et de migrants dans le nord de Londres en proposant des formations aux conseillers commerciaux des associations locales.

Inclusion financière et microcrédit

Les personnes pauvres et exclues socialement n'ont pas accès à des services financiers de haute qualité à un prix raisonnable, et cela s'applique également aux entrepreneurs indépendants et aux personnes sollicitant un prêt pour leurs besoins personnels. L'une des industries ayant connu la croissance la plus rapide pendant la crise a été celle des prêteurs sur salaire et des prêteurs de quartier, qui ciblent les personnes à faible revenu qui ont du mal à joindre les deux bouts. Dans les pays n'ayant pas adopté de lois d'usure, les taux d'intérêt annuels sur ces prêts peuvent se monter jusqu'à 5 000 %.

Les organismes financiers communautaires cherchent à contrer cette tendance et à aider les personnes démunies et exclues, en encourageant l'épargne et les autres formes de constitution de patrimoine personnel. Par exemple, les produits de micro-épargne peuvent aider à promouvoir la résilience financière des familles défavorisées. À Govan (Glasgow, Royaume-Uni), la communauté s'est concertée pour tenter d'éloigner les prêteurs sur salaire en encourageant les résidents à ouvrir des comptes d'épargne auprès d'instituts de crédit et en 2013, un quart des résidents possédaient un compte⁷³.

⁷¹ Lien vers la boîte à outils de COPIE <http://www.cop-ie.eu/copie-tools>.

⁷² Voir le manuel pratique de sensibilisation d'EVU à Copenhague.

http://www.wikipreneurship.eu/images/5/52/EVU_Method_Catalogue_for_Outreach.pdf?PHPSESSID=de07f3721c1c77d58a10dbc53d783f5

⁷³ <http://www.theguardian.com/money/2013/sep/22/glasgow-credit-unions-payday-lenders>

Toute une gamme de produits financiers inclusifs ont été créés: des comptes d'épargne, des prêts personnels, des prêts pour création d'entreprise, des garanties et assurances ainsi que des services de conseils financiers et une importance particulière accordée à l'amélioration des connaissances et compétences financières des résidents. Ces produits sont fournis par différentes institutions communautaires de financement du développement, institutions de microfinance et de centres locaux de conseils financiers. Leur portée dans la communauté est très vaste:

- PerMicro, à Turin, est spécialisée dans les prêts aux indépendants destinés à la création et au développement d'entreprises. Près de la moitié de ses clients est d'origine étrangère. La société est d'ores et déjà active dans une douzaine de villes d'Italie. Son modèle de prêt travaille avec des associations locales afin de fournir des garanties;
- en Suède, NEEM prête de l'argent aux femmes migrantes désireuses de créer une entreprise, à un faible taux de conversion. Elle offre à ces femmes un soutien global afin de les aider à accomplir les premières démarches;
- à Londres, Fair Finance fournit des prêts personnels ainsi que des conseils financiers dans le but de mettre hors circuit les prêteurs sur salaire. La société possède à présent neuf bureaux dans l'Est londonien, et travaille en étroite collaboration avec des associations locales qui lui envoient des clients.

Lancé en 2009, l'instrument de microfinancement Progress de l'UE propose un financement de marché aux organismes de microfinancement et aux banques qui prêtent à certains groupes cibles tels que les chômeurs de longue durée, les femmes et les migrants.

Il est probable que de nombreux instruments financiers, tels que les fonds de microcrédit, fonctionnent à une échelle spatiale plus importante qu'un partenariat de DLAL typique. Il existe néanmoins des possibilités de mettre à profit le partenariat de DLAL pour établir des liens avec ces instruments et fournir des services d'aide complémentaires, comme des conseils et des références vers d'autres personnes. Les partenariats de DLAL ont le plus de chances de collaborer fructueusement avec les organismes de financement communautaires au niveau régional ou local; comme les instituts de crédit, mais aussi les prêteurs de microcrédit et de prêts personnels. La plupart des caisses de crédit sont implantées localement via un lien géographique commun⁷⁴.

L'utilisation de plusieurs devises peut également avoir un important effet d'inclusion au niveau local. Les banques de temps permettent d'échanger des heures de compétences acquises et d'ainsi constituer du capital social et favoriser l'entrée sur le marché du travail. Les systèmes d'échanges commerciaux locaux (Local exchange trading systems ou LETS) sont devenues un élément essentiel de l'approche employée par Transition Towns pour réduire les émissions de carbone. Certaines villes comme Totnes (Royaume-Uni) utilisent les devises locales pour promouvoir les achats locaux, tandis que Riace (Reggio de Calabre, en Italie) a utilisé une monnaie locale afin de favoriser l'intégration des réfugiés confrontés à de longs délais d'attente pour recevoir des prestations sociales (voir l'encadré 27 ci-dessus).

⁷⁴ Certaines d'entre elles sont basées sur non pas sur un lien géographique, mais sur un lien en matière d'emploi.

Initiatives pour la jeunesse

Dans le débat public, les jeunes sont souvent diabolisés, voire même traités comme un groupe marginal. Les images d'émeutes à Londres, à Stockholm, à Athènes ou à Madrid dépeignent une jeunesse européenne en rébellion ouverte et laissent entrevoir un sentiment d'aliénation croissant. On compte actuellement 14 millions de jeunes qui ne sont ni dans l'enseignement, ni en formation, ni au travail, tandis que dans plusieurs États membres, le chômage des jeunes a atteint des niveaux supérieurs à 50 %.

Le DLAL ciblant les jeunes peut tenter de répondre à ce problème en créant des liens entre les différentes générations d'une communauté et en créant de nouvelles voies d'insertion sur le marché du travail. Un récent rapport d'Eurofound⁷⁵ a souligné la nécessité de faire preuve d'innovation dans les actions de proximité et de rassemblement des acteurs, notamment en créant des liens avec les employeurs et en évitant d'adopter une approche centrée sur les fournisseurs.

Figure 16: le «Job Point» de Berlin



Les jeunes représentent l'un des grands groupes cibles des pactes territoriaux adoptés à Berlin. Ces pactes fonctionnent par l'intermédiaire de groupes d'acteurs locaux et mettent en œuvre un processus décisionnel participatif pour identifier les projets permettant de combler les vides politiques. Un exemple de nouvelle initiative incluse dans les pactes est celui des «Job Points»⁷⁶, qui sont des ateliers conviviaux localisés dans deux quartiers défavorisés de Neukölln et Mitte et ayant pour but de trouver des emplois aux chômeurs. Ces Job Points existent parallèlement au système officiel de centres pour l'emploi, mais ont l'avantage de susciter davantage la confiance, vu qu'ils ne sanctionnent ni ne jugent les demandeurs

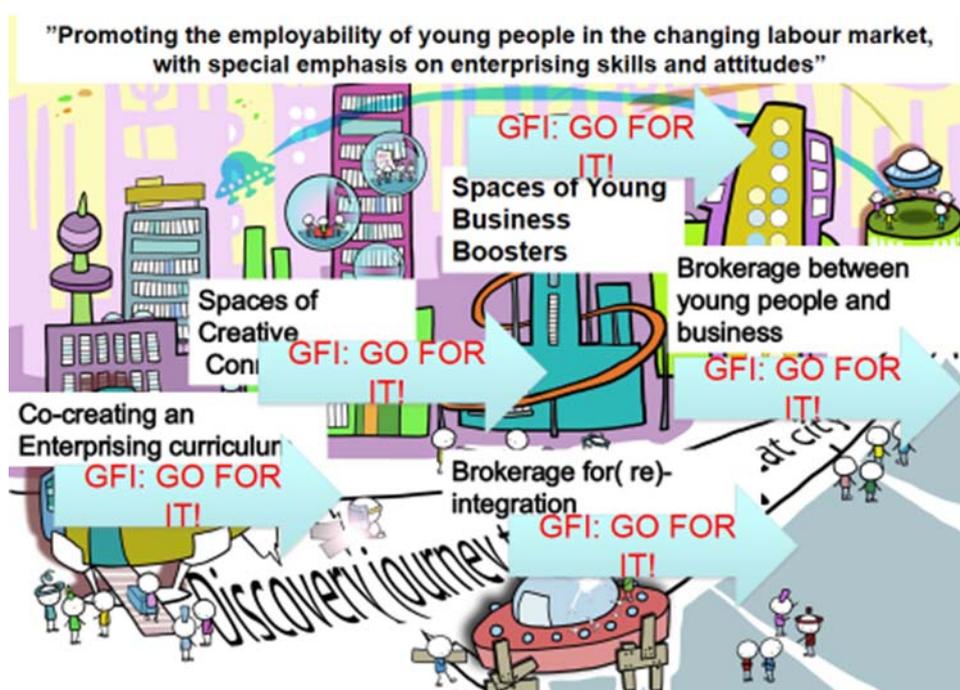
⁷⁵ <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2012/541/fr/1/EF12541FR.pdf>

⁷⁶ <http://jobpoint-berlin.de/>

d'emploi. Plus informels, ces Job Points ont été élaborés à la suite d'une vaste consultation avec les jeunes sur ce qu'ils attendent d'un tel service.

Les villes du réseau «My Generation at Work» d'URBACT travaillent en vue de trouver des solutions radicales au problème de la transition entre l'éducation et le monde de l'emploi. Parmi ces solutions figurent les «Go For Its» (GFI), qui sont des expérimentations d'innovation sociale coproduites et mises en œuvre par les villes en association avec les jeunes. Ces GFI ciblent trois domaines spécifiques: les programmes d'enseignement, les partenariats et les espaces. Parmi d'autres exemples, citons: les «journées en entreprise», les «cafés de l'emploi», les «duos dynamiques», les «coopératives pour l'éducation», les «pistes pour une carrière» et les «entrepreneurs à l'école». Chacun de ces projets sera testé sous la forme d'un prototype dans une ville participante et les plus fructueux seront appliqués à grande échelle.

Figure 17: graphique des «Go for It» du réseau My Generation at Work



Veillissement actif

Si nos sociétés vieillissent, le nombre d'années supplémentaires de vie en bonne santé, lui, n'augmente pas aussi vite que l'espérance de vie. Le nombre croissant de personnes âgées inactives met de plus en plus sous pression les systèmes de retraite et les services locaux. Une partie de la solution consiste à aider les personnes âgées à rester actives plus longtemps, que ce soit en travaillant à temps partiel ou en effectuant du bénévolat ou d'autres formes d'actions citoyennes. Les banques de temps, dans lesquelles les communautés locales partagent et échangent leurs expertises et leur temps disponible, ont prouvé leur capacité à mobiliser toutes les générations. En outre, le bien-être de ces groupes pourrait être sensiblement amélioré en favorisant la cohésion dans les communautés, au moyen de projets communautaires de petite envergure favorisant la solidarité entre les générations.

Un exemple de stratégie de DLAL visant à traiter le problème du vieillissement est celui de Beacon Hill⁷⁷, à Boston (États-Unis) à Boston, aux États-Unis. Beacon Hill fait partie du projet «Village Movement», en plein essor, qui aide les adultes âgés à vieillir en toute dignité en favorisant les connexions entre les services sociaux et les services d'aide tout en permettant aux personnes de rester chez elles. L'idée est qu'au lieu de créer des ghettos de retraités, il vaut mieux organiser des regroupements d'individus vivant dans des quartiers ou même des villes entières, tous connectés via un réseau.

En Europe, c'est la Finlande qui a montré la voie, avec ses stratégies communautaires de promotion du vieillissement actif. À Helsinki, le «Living Lab» travaille avec les personnes âgées afin de mettre au point de nouveaux services de santé. Finalspurt propose un nouveau modèle de logements subventionnés, conçus en collaboration avec les utilisateurs. La ville d'Espoo a innové en créant CaringTV, un concept destiné aux citoyens âgés. Dans toute l'Europe, une série de services numériques sont en cours d'élaboration afin de relier les personnes âgées à leurs réseaux sociaux locaux, de manière à lutter contre la solitude et l'isolement. En Espagne, le CityLab de Cornellà travaille sur de nouvelles solutions d'apprentissage, tandis qu'au Royaume-Uni, l'Université du troisième âge propose des cours au niveau local. Toutes ces initiatives sont des approches ancrées dans les communautés qui prouvent que le DLAL utilisé pour promouvoir le vieillissement actif pourrait être un atout considérable.

5.3 Des partenariats pour l'inclusion sociale

Les partenariats locaux sont essentiels à l'approche de DLAL en matière d'inclusion sociale. Ces partenariats rassemblent toutes les parties prenantes impliquées dans la définition et la résolution du problème. Le DLAL permet de faciliter la participation directe des utilisateurs et des organisations de la société civile. D'après le règlement, aucun secteur ne peut dominer le partenariat: concrètement, cela signifie que la représentation du secteur public, de la société civile et du secteur privé ne peut jamais dépasser 50 % du nombre de membres votants.

Les partenariats doivent être dynamiques et vivants, et fonctionner sur la base d'approches participatives de manière à ce que toutes les personnes présentes puissent y contribuer. L'expérience a montré que les groupes de plus de 20 personnes devenaient compliqués à gérer: il peut alors être possible de les organiser en sous-groupes, de manière à rendre plus gérables les réunions générales. Des techniques vivantes de facilitation et de modération sont nécessaires pour assurer que tous les partenaires restent actifs et engagés.

Égalité des genres et non-discrimination

Donner la priorité à la prise en considération de l'égalité des genres et de la non-discrimination dans les politiques de développement local revient à admettre que les hommes et les femmes, les migrants et les minorités ethniques, les personnes âgées, les hommes et les handicapés n'ont pas le même accès aux ressources et aux opportunités dans la société. En outre, souvent, les besoins de certains groupes sont différents de ceux des utilisateurs «habituels» des services.

L'approche de DLAL peut permettre de faire avancer la prise en compte de l'égalité des genres et de la non-discrimination en prenant des mesures concrètes. Les groupes d'action locale peuvent être un moteur de changement important, en donnant voix et visibilité à des groupes

⁷⁷ http://www.beaconhillvillage.org/content.aspx?page_id=22&club_id=332658&module_id=75811

qui resteraient sinon cachés et non reconnus. Par exemple, à Saragosse, les associations de la communauté locale ont consulté les groupes de migrants fraîchement arrivés au sujet du plan d'intégration de l'immigration. Le DLAL reconnaît que souvent, ce sont les individus eux-mêmes qui sont experts de leur propre situation. Cela ne signifie toutefois pas qu'ils aient réponse à tout: des experts et professionnels peuvent aider à explorer les solutions existantes, tandis que les exemples de projets fructueusement mis en œuvre ailleurs peuvent être utiles pour aider les groupes à penser différemment.

Innovations en matière de partenariat et de processus décisionnels liés aux projets

La participation des ONG et associations locales aux projets en cours a débouché sur des innovations majeures dans les chaînes de mise en œuvre des projets financés par l'UE. Ces innovations concernent notamment les méthodes utilisées pour mettre en œuvre les micro-projets, l'utilisation des options simplifiées en matière de coût, inaugurée par le FSE, et les approches relatives aux budgets participatifs. Les options simplifiées en matière de coût, les projets-cadres et les micro-projets seront abordés plus en détail au chapitre 5.

Les budgets participatifs ont été utilisés dans certaines villes européennes afin d'approfondir et d'élargir les partenariats et d'y impliquer un grand nombre de citoyens. Le concept de budget participatif trouve ses origines à Porto Alegre, au Brésil, où il est utilisé depuis 20 ans. Au plus fort de son succès, jusqu'à 10 % du budget municipal était alloué de cette manière. L'approche a été reprise et développée par un grand nombre d'organisations dans le monde, et est aujourd'hui appuyée par la Banque mondiale. Le principe de base consiste à organiser des appels ouverts proposant tout un éventail de possibilités de projets. Ces projets sont généralement examinés, afin de déterminer lesquels sont faisables. Ensuite, en troisième lieu, les citoyens votent au sujet des projets qu'ils veulent voir soutenus dans leur localité. Dans la version originale de l'approche, les citoyens votent directement pour les projets. Dans certaines villes d'Europe, les décisions sont prises par un conseil de quartier élu au niveau local (p.ex. le *Quartiersmanagement* à Berlin).

À Cascais (Portugal), l'ONG *In Loco* a imaginé une technique de budget participatif dont la municipalité se sert désormais pour définir ses priorités budgétaires au niveau local. Au cours de la première année, plus de 6 000 personnes ont voté sur 30 projets. La deuxième année, plus de 30 000 personnes ont voté sur 32 projets, atteignant ainsi le plus haut niveau de participation que la municipalité n'a jamais enregistré.

Les projets sont proposés lors de neuf sessions publiques organisées dans les localités, lors desquelles les idées de projets sont débattues. Les propositions détaillent le budget, la



Figure 18: budget participatif à Cascais (Portugal)

méthodologie, l'équipe, l'utilisation faite des outils de participation, les institutions qui seront impliquées et la manière dont les résultats seront diffusés. À partir de ce processus, une sélection est opérée afin de choisir les projets qui passeront à l'étape d'analyse technique. Pendant l'analyse technique, l'admissibilité du projet est examinée et sa faisabilité est analysée par les départements internes de la municipalité en utilisant un formulaire standard. Les projets admissibles passent ensuite à l'étape suivante, qui est celle du vote

public.

5.4 Délimiter les zones de DLAL pour l'inclusion sociale

Le règlement dispose que les zones doivent compter au minimum 10 000 habitants et au maximum 150 000, bien que des exceptions soient autorisées, moyennant justification adéquate. Ces chiffres portent sur la population totale de la zone, et non pas sur la dimension des groupes cibles.

Plusieurs méthodes ont été utilisées pour délimiter les zones de DLAL pour l'inclusion sociale:

- certaines zones, telles que les lotissements d'immeubles, ont des frontières naturelles, bien que peu de lotissements abritent à eux seuls 10 000 habitants;
- parfois, les délimitations administratives sont utilisées par facilité, mais il existe un risque que ces zones ne correspondent à aucune réalité locale concrète du marché du travail. Cela étant, les zones de migration alternante (également appelées «zones urbaines fonctionnelles» peuvent être trop vastes pour permettre une approche communautaire;
- souvent, les zones ont été définies sur la base d'un groupe d'indicateurs de privation. Ces indicateurs concernent habituellement le chômage, le revenu, l'accès aux services, le logement et l'environnement. Cette méthode est celle qui a été utilisée pour définir les 38 zones Pathways de Merseyside, bien que les limites exactes aient été considérablement revues et corrigées en fonction des conditions locales. Berlin utilise un ensemble de 12 indicateurs statiques et dynamiques pour sélectionner et contrôler ses 34 zones *Quartiersmanagement*. Ses pactes pour l'emploi sont définis en fonction des frontières administratives des 12 districts;
- certaines zones ont été définies en raison de la prédominance d'un groupe cible donné. Les zones comptant de fortes proportions de Roms ont été définies ainsi.

La délimitation des zones est une entreprise délicate. À chaque fois qu'une ligne est tracée sur une carte, certaines personnes sont incluses, mais d'autres sont exclues. Il existe un risque de «loterie par code postal», c'est-à-dire que l'accès aux formations ou aux autres ressources des projets pourrait être déterminé par l'endroit où l'on vit, et non pas par qui l'on est. Les approches de DLAL dans le domaine de l'inclusion sociale sont donc par définition géographiquement ciblées. Toutefois, ces définitions doivent être interprétées avec souplesse.

Chapitre 6. Comment assurer une coordination avec d'autres fonds?

6.1 Introduction. Pourquoi assurer une coordination entre les fonds de l'Union?

La coordination entre les fonds constitue un moyen, et non pas une fin. Chaque niveau doit clairement indiquer ce qu'il entend réaliser grâce à ses activités de coordination, et adapter en conséquence les méthodes qu'il utilise. Une coordination améliorée peut présenter les avantages suivants.

Premièrement, un processus d'inventaire communautaire collectif des utilisations faites de la mosaïque de fonds et d'initiatives existants peut aider à garantir que les stratégies de développement local sont idéalement placées pour répondre aux nouveaux défis émergents et cibler les éléments que la communauté veut et peut véritablement changer au niveau local.

Deuxièmement, elle peut faire en sorte que les différentes initiatives tirent toutes dans le même sens et se renforcent mutuellement au lieu de se concurrencer pour des projets, de faire double emploi, voire même de se contredire. Une telle cohérence stratégique est importante si l'on veut améliorer les résultats globaux des différentes initiatives locales, ainsi que pour renforcer la contribution du développement local aux programmes régionaux et nationaux.

Enfin, une meilleure coordination peut aider à rationaliser l'utilisation des ressources humaines et matérielles existantes, en partageant les bâtiments et capacités administratives, en réduisant les frais de transport et en éliminant tous les doubles emplois. Cette solution permet de réaliser des économies générales et/ou de redéployer des ressources afin de répondre à des priorités locales plus importantes.

En revanche, une intégration des fonds mal planifiée peut rendre la situation plus complexe et éloigner les GAL de leurs principaux objectifs visant à répondre aux besoins et aux opportunités locaux. C'est pourquoi les parties prenantes devraient éviter de créer des mécanismes de coopération compliqués, et ce dans leur propre intérêt, à moins qu'elles y voient de réels moyens d'obtenir des résultats concrets.

6.2. À quel niveau faut-il coordonner les fonds?

Pour être performante, la coordination entre les fonds doit idéalement être entreprise à tous les niveaux: européen, national, régional et local. Il est toutefois possible qu'un niveau compense le manque de coordination existant à d'autres niveaux. Par exemple, les agences locales tentent souvent de fonctionner comme des guichets uniques pour les bénéficiaires, en internalisant la complexité de la gestion des différents programmes et sources de financement nationaux. Toutefois, à moins que la coordination ne s'améliore également en amont, il existe un risque que le niveau local croule sous les procédures administratives. En fait, les conditions et possibilités de coordination entre les fonds au niveau local sont définies à l'échelon européen, national et régional.

Un cadre européen de coordination amélioré

La Commission a facilité la coordination en proposant un règlement unifié, couvrant les initiatives de DLAL financées par les fonds ruraux, de la pêche, régionaux et sociaux (articles 32 à 35 du RPDC) pour la période 2014-2020.

L'article 32, paragraphe 4, du RPDC, permet à une même stratégie de développement local d'être financée par plusieurs Fonds (multifinancement) ou par un seul Fonds (monofinancement). Les deux options présentent des avantages et des inconvénients, expliqués dans la publication «Guidance on Community-led Local Development in European Structural and Investment Funds» adressée par la Commission aux AG.

Si les États membres optent pour le multifinancement pour tout ou une partie de leurs stratégies de développement local, ils ont également la possibilité d'indiquer un «fonds chef de file» (généralement le plus grand fonds) dans le cadre d'une stratégie donnée, qui peut couvrir l'ensemble des coûts de fonctionnement et d'animation du groupe d'action locale (GAL). Cela peut permettre de simplifier les choses en évitant de devoir justifier l'allocation des coûts de fonctionnement et d'animation en fonction des projets financés par chaque fonds.

Toutefois, même si l'État membre choisit le monofinancement, il doit tout de même assurer la coordination de plusieurs façons: «[l]e soutien apporté par les Fonds ESI concernés en faveur du développement local mené par les acteurs locaux sont cohérentes et coordonnées. Cela passe, entre autres, par une coordination du renforcement des capacités, de la sélection, de l'approbation et du financement des stratégies et des groupes d'action locale menés par les acteurs locaux» (article 32, paragraphe 3, du RPDC).

Toutefois, le règlement ne précise pas comment procéder. Les procédures détaillées créant les conditions nécessaires à la coordination au niveau local dépendent du contexte institutionnel de chaque État membre *et sont établies au niveau national ou régional*.

Possibilités de coordination au niveau national et régional

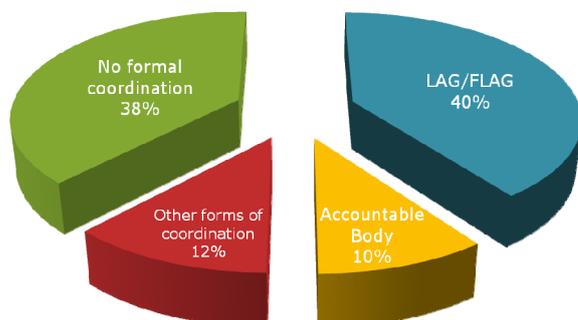
Dans leur accord de partenariat, les États membres doivent indiquer les Fonds qu'ils utiliseront pour le DLAL, la raison pour laquelle ils ont choisi ces Fonds, les types de zones dans lesquelles ils seront utilisés ainsi que *la manière dont les Fonds travailleront ensemble*.

Au moins 5 % du FEADER doivent être consacrés au DLAL en zone rurale (LEADER), ce qui devrait entraîner le maintien d'un grand nombre des 2 300 GAL LEADER existants (avec éventuellement des modifications apportées aux partenariats et aux délimitations). Certains GAL (en particulier ceux des anciennes régions de convergence) peuvent être confrontés à une réduction du niveau de financement qu'ils reçoivent de la part du FEADER et pourraient donc avoir envie d'accéder à d'autres Fonds.

L'utilisation du DLAL est entièrement volontaire dans les trois autres Fonds. Toutefois, les quelque 300 partenariats (groupes d'action locale de la pêche, ou GALP) en zones de pêche financés par le FEP pendant la période 2007-2013 ont atteint un niveau élevé d'approbation et au moins deux tiers des États membres devraient se prononcer en faveur de leur maintien.

D'après la figure 19 à gauche (basée sur une enquête préliminaire réalisée auparavant par FARNET auprès des GALP), près de 40 % des GALP et des GAL faisaient partie du même partenariat et 10 % supplémentaires partageaient le même organisme comptable. En outre, 10 % des GALP pratiquaient une autre forme de coordination avec les GAL de LEADER.

Figure 19: coordination entre GAL et GALP



Outre la possibilité de multifinancement et d'autres formes de coordination entre les GAL des zones rurales et les GALP des zones de pêche, la coordination entre les Fonds concernés par le DLAL peut être considérablement améliorée dans les cas suivants:

- ✓ utilisation du FEDER et du FSE pour compléter les stratégies de développement rural. Cette association de Fonds peut être effectuée au niveau d'un GAL ou conjointement sur plusieurs zones de GAL, lorsque cela est le plus approprié pour les problèmes traités par le FEDER et le FSE (p.ex. pour les stratégies visant les problèmes rencontrés dans un vaste bassin d'emploi ou une zone de migration alternante couvrant plusieurs zones de GAL);
- ✓ coordination entre le FEDER, le FSE et le FEADER pour les partenariats urbain-rural. Celle-ci peut couvrir de petites villes marchandes, des zones métropolitaines et périurbaines et/ou des partenariats urbain-rural consacrés à des thèmes spécifiques (alimentation, eau, énergie, transport, etc.);
- ✓ utilisation du FEDER et du FSE pour compléter des stratégies financées par le FEAMP dans les zones de pêche. Celle-ci peut se révéler particulièrement importante dans les ports les plus vastes, ou lorsque les GALP décident de s'occuper du développement côtier général ou de la croissance bleue;
- ✓ coordination entre le FEDER et le FSE en vue de traiter les problèmes complexes des quartiers urbains défavorisés et les autres défis économiques, sociaux ou environnementaux à relever dans les villes.

Certains États membres régionalisés peuvent choisir de conserver, dans leurs accords de partenariat, une certaine souplesse au niveau des possibilités de coordination des Fonds concernés par le DLAL, afin d'accorder davantage de flexibilité aux villes et régions pour concevoir leurs programmes et procédures de la façon qui correspond le mieux à leurs besoins spécifiques. Il existe néanmoins deux grandes options disponibles.

Dans le cadre d'un **multifinancement**, il doit exister un niveau élevé de coordination entre les différents ministères et AG, et ce dans tous les domaines cités dans les règlements, y compris le renforcement des capacités, la sélection et l'approbation des stratégies et des zones, le financement, les systèmes de gestion et de contrôle et le suivi et l'évaluation. Plusieurs États membres envisagent la mise en place de mécanismes intéressants pour y parvenir, notamment la création d'organismes intermédiaires conjoints, d'AG uniques pour certains fonds (FEDER et FSE), de comités de suivi communs et de comités de sélection mixtes, de critères communs et

d'appels conjoints ou synchronisés. Une méthode consiste à ce que les Fonds parviennent à un accord sur la reconnaissance des partenariats, qui peuvent ensuite accéder aux différents Fonds - en un module commun ou en phases.

Toutefois, comme nous l'avons déjà vu, si les mécanismes de coordination susmentionnés n'ont pas été mis en place et ne fonctionnent pas efficacement, obliger les partenariats à utiliser un multifinancement risque de «multiplier» la complexité et d'entraîner les partenariats locaux dans différentes directions, les éloignant ainsi de leur finalité initiale.

Dans le cadre d'un **monofinancement**, le cadre national ou régional de coordination entre les Fonds sera affaibli et plus ponctuel. Toutefois, le RPDC dispose que les États membres doivent améliorer la coordination dans les mêmes domaines que dans l'option du multifinancement: le renforcement des capacités (p.ex. en coordonnant le soutien préparatoire et l'assistance technique), la sélection et l'approbation des stratégies et des zones (au moins en fournissant des informations claires et, dès que possible, en conciliant les calendriers, les procédures d'appels et les critères de sélection) et les systèmes de gestion et de contrôle. Toutefois, le niveau et la portée de la coordination devraient être beaucoup plus variables.

Le tableau 3 ci-dessous donne un aperçu des principales actions à entreprendre pour assurer la coordination des Fonds dans le cadre des options de multifinancement et de monofinancement.

Tableau 3: actions de coordination dans le cadre des options de multifinancement et de monofinancement

	Coordination avec le multifinancement	Coordination avec le monofinancement
Portée de l'intervention	<ul style="list-style-type: none"> • Accord entre les Fonds au sujet des types de zones et des types de projets • Accord sur les critères relatifs au Fonds chef de file, si cette option doit être retenue 	<ul style="list-style-type: none"> • Dès le début du programme, veiller à assurer la diffusion des informations indiquant quel financement est disponible, pour quoi, où et quand
Renforcement des capacités, sélection et approbation des stratégies et des zones	<ul style="list-style-type: none"> • Appels communs pour le soutien préparatoire • Renforcement conjoint des capacités • Appels communs pour les stratégies et zones • Critères de sélection convenus • Procédures de sélection communes • Comités de sélection mixtes 	<ul style="list-style-type: none"> • Permettre l'utilisation du soutien préparatoire pour préparer les stratégies couvrant également les domaines de soutien des autres fonds • Unifier le plus possible les appels et, tout au moins, fournir un calendrier • Coordination des critères et procédures de sélection entre les groupes de travail • Coordination des flux d'information entre les comités de sélection

Gestion et contrôle du financement	<ul style="list-style-type: none"> • Critères d'éligibilité définis conjointement pour la sélection des projets Fonctions communes pour les GAL en ce qui concerne la sélection des projets • Fonctions communes pour les AG en ce qui concerne l'exécution des projets • AG conjointe pour certains Fonds • Organismes intermédiaires communs • Comités ou sous-comités de suivi communs • Procédures communes de vérification de la gestion 	<ul style="list-style-type: none"> • Veiller à ce que les documents pertinents prévoient, pour chaque Fonds, de larges critères d'admissibilité • Groupe de travail de DLAL inter-Fonds chargé d'unifier et de clarifier les questions de complémentarité et d'admissibilité et le rôle du GAL • Plateformes conjointes, groupes de travail techniques et réseaux pour le partage des bonnes pratiques entre les Fonds (réseaux nationaux conjoints ou coordonnés) • Procédures de vérification de la gestion
Suivi et évaluation	<ul style="list-style-type: none"> • Plans synchronisés opérant des distinctions entre les Fonds 	<ul style="list-style-type: none"> • Idem que pour le multifinancement

Encadré 29: coordination au niveau régional en Pologne

En Pologne, la coordination du DLAL relève de la compétence des autorités régionales (voïvodies), qui jouent un double rôle: elles représentent l'autorité de gestion des programmes régionaux financés au titre du FSE et du FEDER, et se sont également vu déléguer certaines fonctions d'organisme intermédiaire par l'AG responsable du FEADER et du FEAMP. Toutefois, pour assurer une approche commune, les règles relatives au processus de sélection, y compris les critères de sélection, seront établies au niveau national et seront communes à l'ensemble des régions. Les autorités régionales seront ainsi en mesure de coordonner le soutien préparatoire, et, éventuellement, un processus de sélection conjoint, avec un comité de sélection au niveau régional. Après la sélection, ce comité jouera également un rôle de coordinateur de la mise en œuvre du DLAL dans la région.

Plusieurs régions prévoient d'utiliser cette option; en particulier, la voïvodie de Couïavie-Poméranie a prévu deux axes prioritaires de DLAL dans son programme opérationnel régional (l'un couvrant la priorité d'investissement 9d du FEDER et l'autre couvrant l'article 3, paragraphe 1, point b), vi), du FSE). Si cette proposition est approuvée, les GAL pourront intégrer l'un ou l'autre de ces deux Fonds au FEADER et au FEAMP, en indiquant dans leur stratégie les activités qui seront financées par chaque Fonds.

6.3 Deux scénarios pour la coordination entre les Fonds au niveau local

Les partenariats locaux doivent clarifier quatre points avant de pouvoir décider comment améliorer la coordination entre les Fonds au niveau local.

La figure 20 ci-dessous montre qu'ils doivent tout d'abord savoir lequel des quatre Fonds envisageables soutiendra le DLAL et dans quels types de zones. Deuxièmement, ils doivent savoir si ces zones pourront s'enchevêtrer, ou si elles devront rester complètement distinctes.

1. Quels fonds + zones?

2. Zones séparées ou enchevêtrées?

Figure 20: étapes du multifinancement ou du monofinancement

3. Multifinancement ou monofinancement?

4. Fonds chef de file?

Troisièmement, ils doivent savoir si un multifinancement est envisagé, et si ce n'est pas le cas, quelles sont les procédures améliorées de coordination entre les Fonds. Enfin, ils doivent savoir si l'option du Fonds chef de file est permise.

Si un seul Fonds soutient le DLAL et/ou si les Fonds concernés par le DLAL agissent dans des zones distinctes, il n'y aura pas de possibilité de coordination entre les Fonds au niveau local (mais uniquement une coopération entre zones). Si au moins deux Fonds sont utilisés pour soutenir le DLAL et si les zones dans lesquelles ils sont actifs s'enchevêtrent, il sera alors possible d'améliorer la coordination des Fonds au niveau local, *même en cas de monofinancement*.

L'encadré 30 ci-dessous montre qu'en cas de **multifinancement**, les partenariats locaux peuvent élaborer une vaste stratégie de développement couvrant d'emblée l'ensemble du champ d'application des Fonds. Le processus est simplifié par le fait qu'il ne devrait y avoir qu'un seul appel pour le soutien préparatoire et pour les grandes stratégies, avec les mêmes critères et procédures, un seul comité de sélection et des AG ou OI conjoints. Il devrait également y avoir des critères unifiés pour la sélection des projets, ainsi que des explications sur le rôle joué par chaque Fonds. Toutefois, la stratégie, le plan d'action et le plan financier doivent indiquer quels éléments sont financés par chaque Fonds, et les opérations de suivi et de rapport doivent rester à part. Le processus sera normalement plus simple au niveau local, du moment que ces mécanismes de coordination ont bien été mis en place au niveau national ou régional. Dans le cas contraire, il pourrait se révéler plus complexe.

En cas de **monofinancement**, les partenariats locaux peuvent peut-être encore accéder à plusieurs Fonds pour financer leurs stratégies de développement local, mais le poids de la coordination des différents dispositifs de financement sera plus lourd à porter au niveau local. Les partenariats locaux ont cherché des moyens de compléter leur financement de base en prenant en charge de nouvelles fonctions, financées par d'autres Fonds. Par exemple, les partenariats irlandais de développement rural gèrent de vastes programmes d'inclusion sociale, bénéficiant d'un financement du FSE, et de nombreux partenariats espagnols ont géré ou fait partir de partenariats EQUAL et ont également géré des projets INTERREG. Près de 40 % des groupes d'action locale de la pêche étaient également à l'origine des groupes LEADER, et gèrent désormais à la fois des projets LEADER et des actions menées au titre de l'axe 4 du FEP.

Toutefois, pour pouvoir mener de telles actions, il faut avant toute chose être au bon endroit, au bon moment. Les partenariats locaux doivent donc s'assurer d'obtenir leur financement de base auprès d'un Fonds, puis essayer d'ajouter d'autres sources de financement à mesure que les opportunités se présentent.

Étant donné que les partenariats locaux n'ont pas systématiquement la possibilité d'accéder à d'autres Fonds, la Commission suggère d'instaurer une certaine souplesse dans le cadre juridique établi entre les Fonds, afin de permettre aux stratégies de développement local de financer des opérations qui relèvent également de la compétence d'autres Fonds ESI, dans les limites des règles régissant les Fonds en question et conformément aux objectifs de la stratégie de développement local et du programme d'accompagnement. Si la plupart des opérations peuvent être financées par un seul Fonds, la motivation pour accéder aux autres Fonds est alors davantage la possibilité d'obtenir des ressources supplémentaires (qui peut elle-même être extrêmement importante en période d'austérité).

L'encadré 30 ci-dessous résume les implications des deux principaux scénarios pour la coordination des Fonds de l'UE pour les partenariats locaux.

Encadré 30: implications du multifinancement et du monofinancement sur la coordination des Fonds au niveau local

	Implications locales du multifinancement	Implications locales du monofinancement
Portée de l'intervention	<ul style="list-style-type: none"> • Les stratégies locales peuvent couvrir toute l'étendue des Fonds impliqués dans le DLAL. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les stratégies locales ciblent un Fonds spécifique, puis tentent d'inclure des partenariats traitant d'autres Fonds, ou d'établir une coordination avec ceux-ci. Elles peuvent également élaborer une vaste stratégie et tenter d'obtenir un financement provenant d'autres sources
Renforcement des capacités, sélection et approbation des stratégies et des zones	<ul style="list-style-type: none"> • Soutien préparatoire commun pour tous les Fonds • Renforcement conjoint des capacités • Appels uniques pour l'ensemble des Fonds • Critères de sélection communs • Procédures de sélection communes • Comités de sélection mixtes • La stratégie, le plan d'action et le plan financier doivent indiquer les parties financées par les différents Fonds 	<ul style="list-style-type: none"> • Appels, critères de sélection et comités de sélection distincts • Différentes parties de la stratégie peuvent être financées par différents Fonds de manière ponctuelle • Et/ou différents partenariats et sous-zones peuvent coexister sur le même territoire. • Il existe de nombreuses autres solutions pour assurer la coordination locale (voir ci-dessous)
Financement, gestion et contrôle	<ul style="list-style-type: none"> • Une série de critères d'éligibilité pour la sélection des projets • Critères et procédures claires pour sélectionner les projets qui seront financés par les différents Fonds • Fonctions communes du GAL pour l'ensemble des Fonds • Dispositions communes pour les vérifications de gestion 	<ul style="list-style-type: none"> • Différents critères d'admissibilité et procédures pour la sélection des projets • Idéalement, les conditions d'admissibilité de chaque Fonds devraient être définies de manière large et flexible • Procédures de vérification de la gestion pour chaque Fonds

Contrôle et évaluation	<ul style="list-style-type: none"> Plans synchronisés opérant des distinctions entre les Fonds 	<ul style="list-style-type: none"> Des procédures de rapport, de suivi et d'évaluation doivent être en place pour chaque Fonds

Encadré 31: coordination des Fonds de l'UE au Tyrol (Autriche)

Pendant la période 2007-2013, les huit groupes d'action locale LEADER de la région autrichienne du Tyrol ont déjà bénéficié d'un modèle intégré pour la coordination des Fonds de l'UE, associant des composants de type ascendants et de type descendants. Les zones locales étaient censées concevoir et mettre en œuvre des stratégies cohérentes par rapport aux objectifs régionaux, tout en respectant certains principes communs (jeunesse, intégration de la dimension de genre, importance des projets en matière d'énergie, TIC, etc.) et en utilisant le même système de gestion de la qualité. Les GAL pouvaient ensuite appliquer l'ensemble des principes de LEADER pour promouvoir les initiatives locales innovantes.

En mars 2013, le gouvernement tyrolien a approuvé les propositions de «gestion régionale 2020» reposant sur les expériences du passé. Le but de cette initiative est de financer les partenariats de DLAL issus de trois programmes distincts: 5 % du FEADER, 16 % du programme régional du FEDER et jusqu'à 15 % du programme de coopération territoriale européenne (transfrontalière) entre l'Autriche et l'Italie (également FEDER). Pour le programme régional du FEDER, les priorités seront les petites billes et les centres locaux, les PME et l'innovation, le changement climatique et l'inclusion sociale.

Le gouvernement régional est déjà l'AG de LEADER et du FEDER, et l'une de ses unités servira de guichet unique assurant la coordination, tant au niveau stratégique qu'au niveau du projet, entre les différents départements de l'administration. Il y aura un système de suivi commun à l'ensemble des projets GAL, ainsi qu'un vaste effort de simplification du système de demande et de contrôle grâce à des règles et des listes de contrôle communes.

6,4.

6.4. Quelles mesures peuvent être entreprises au niveau local pour améliorer la coordination entre les Fonds?

Si les stratégies et partenariats de développement local seront inévitablement conditionnés par l'architecture des possibilités de financement offertes par l'Union, le message clé transmis aux acteurs locaux est que les stratégies doivent être définies en fonction des besoins locaux. Les stratégies ne devraient pas simplement devenir des listes de souhaits de projets pouvant être financés dans le cadre des mécanismes financiers existants. Elles doivent être basées sur «les changements souhaités par communauté locale» et «où elle voudrait être quand viendra l'année x». Au lieu de se contenter d'entrer dans le moule des formules descendantes, les partenariats locaux doivent élaborer des formes de coordination parfaitement adaptées à leurs circonstances et aux objectifs de leurs stratégies.

La coordination entre les Fonds au niveau local peut se faire dans le cadre de l'élaboration des stratégies, de l'organisation des partenariats, de la délimitation des zones et des contrôles de la gestion.

Encadré 32: carte de planification du DLAL

En Hongrie, le réseau rural national a créé une carte de planification du DLAL, fournissant un modèle visant à aider les partenariats locaux à aborder des thèmes aussi divers que le changement climatique et la pauvreté dans le cadre d'une seule et même stratégie de développement local. Le modèle est fourni en tant qu'outil destiné à aider les partenariats locaux à mettre pleinement à profit le DLAL et l'approche multi-fonds.

http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE332A5-E5D8-DAE8-40CB-16AB62COD672

Comment utiliser la coordination entre les Fonds pour renforcer les stratégies de développement local?

La coordination entre les Fonds peut permettre aux stratégies de développement local d'adopter une approche plus intégrée et holistique et d'élargir leur champ d'application afin de traiter différents types de problèmes. Même si chaque Fonds accorde une grande flexibilité en matière de DLAL, les principaux acteurs impliqués dans le Fonds le pousseront très probablement dans une certaine direction. Par exemple, il est peu probable que les acteurs ruraux souhaitent que la ville consacre la majeure partie du financement du FEADER à un partenariat urbain-rural, et il est tout aussi peu probable que les organisations de la pêche veuillent voir une part élevée du financement du FEAMP être dépensée dans des infrastructures générales de développement. Donc, de manière générale, l'accès aux différents Fonds (individuellement ou via un multifinancement) permet non seulement aux partenariats locaux d'élargir leur portée, mais aussi d'accorder davantage d'attention à certains domaines ou certains problèmes qu'il serait difficile de couvrir autrement.

En outre, lorsque les partenariats locaux prennent en charge des actions habituellement financées par plusieurs différents Fonds, ils sont davantage à même d'assurer la cohérence entre les grandes politiques affectant le développement local. Ils peuvent notamment veiller à ce que les décisions ayant trait aux petites infrastructures (financées, par exemple, par le

FEDER) soient cohérentes par rapport aux efforts déployés pour créer des emplois dans le secteur agroalimentaire (financés, par exemple, par le FEADER).

En tenant compte de cela, il existe deux grandes manières d'établir une coopération entre les fonds en matière d'élaboration de stratégies:

1. Commencer ambitieusement, avant de cibler des priorités.

La première approche consiste à adopter une approche holistique vis-à-vis des principaux besoins et problèmes d'une zone donnée, avant de se concentrer sur ceux pour lesquels il y a le plus de chances d'obtenir des résultats au niveau local grâce aux différents Fonds disponibles.

L'avantage de cette approche est qu'elle donne un aperçu plus intégré et systémique de tous les problèmes existants et de leurs connexions, qui peuvent ensuite être hiérarchisés dans la stratégie de développement local. Ces priorités peuvent être prises comme base pour mettre en place des dispositifs de financement conformes aux différents Fonds de l'UE, mais tout de même adaptés à un cadre général cohérent. S'il n'y a pas de multifinancement, les partenariats peuvent tout de même recourir à la même stratégie-cadre générale pour demander un financement auprès des différents Fonds si l'opportunité se présente.

Encadré 33: planification multisectorielle en Andalousie et plateforme multi-fonds du sud-est de Cork

En Andalousie (Espagne), l'AG responsable de l'axe 4 du FEADER (LEADER) a mis en place une pratique de planification territoriale générale, afin de garantir la cohérence des stratégies et d'améliorer le mécanisme de conception et de suivi des stratégies globales de développement local multisectorielles mises en œuvre au titre des différents Fonds. Bon nombre de partenariats locaux d'Andalousie ont accès à de nombreux différents Fonds européens, nationaux, régionaux et locaux, ainsi qu'au FEADER. L'AG apporte un soutien à la réalisation d'une analyse multisectorielle (AMS) de chaque territoire LEADER, et, sur cette base, elle prépare également un plan d'action global (PAG), spécifiant toutes les interventions susceptibles d'être subventionnées via LEADER. À l'aide de l'AMS et du PAG, les partenariats locaux préparent ensuite des stratégies de développement local élargies, tenant compte des besoins généraux de la zone, en identifiant les différentes sources de financement disponibles. http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/10_infosheet.pdf

Plateforme multi-fonds du SECAD (sud-est de Cork)

Le South East Cork Area Development (SECAD), un partenariat local actif dans le sud-est de l'Irlande, met à profit de nombreuses différentes sources de financement en vue de mettre en œuvre différents éléments de sa stratégie de développement local. La stratégie repose sur quatre grands piliers: le développement rural, financé par le FEDER avec un cofinancement national; l'inclusion sociale, financée par le FSE et une initiative nationale; le transport, financé par l'UE (programme EIE) et des sources nationales; et l'activation du marché du travail, financée à partir de sources nationales. Certaines actions de la stratégie, comme p.ex. une initiative cinématographique émanant des jeunes, sont basées sur une combinaison de ces sources de financement afin de couvrir différents aspects, tels que le transport et l'achat de matériel, et d'assurer la gestion globale.

http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE324DD-9F8F-AA72-C975-2373D5D36F76

Il convient néanmoins de prendre des précautions afin d'éviter certains risques. Le premier est la pression pour élargir la portée géographique de l'intervention afin de couvrir efficacement tous les problèmes. Étant donné que les problèmes économiques, sociaux et environnementaux ont des incidences à différents niveaux, la tendance actuelle est d'augmenter la taille du territoire de manière à en traiter le plus grand nombre possible. Le deuxième risque est la possibilité que les préoccupations des acteurs les plus faibles se retrouvent noyées parmi les autres.

L'une des manières d'y parvenir consiste à inclure certains thèmes, groupes cibles ou axes sectoriels dans la stratégie, avec l'impulsion des acteurs locaux concernés. Ces groupements d'activités peuvent évoluer en «communautés d'intérêt» axées sur certaines parties de la stratégie et élaborant des projets. Ils peuvent également s'avérer utiles pour créer des comités de sélection spécifiques ou des «sous-partenariats» pour différentes parties de la stratégie, ce qui permet à certains groupes de faire entendre leur voix. Citons, parmi d'autres exemples de ces approches, les partenariats existants traitant à la fois du développement rural et de la pêche, ou encore les stratégies intégrées des partenariats LEADER irlandais (voir l'exemple ci-dessus, ainsi que celui de l'IRD Duhallow au chapitre 5). Le groupe LEADER gallois «Menter Mon» a également créé une communauté d'intérêt multi-acteurs en vue de saisir une opportunité identifiée dans sa stratégie de développement local, consistant à «faire de la marche une industrie».

2. Intégration ascendante

L'autre moyen est de commencer par les points focaux d'énergie et d'activité existants au sein de la communauté et de construire la stratégie générale en partant d'en bas. Par exemple, une communauté peut être particulièrement concernée et impliquée dans le problème du chômage des jeunes. La stratégie commencerait alors par rapprocher les jeunes des écoles, des services d'orientation professionnelle, des services de l'emploi, des clubs sportifs et sociaux, des services sociaux, des employeurs, des agences de développement, etc. Les projets peuvent couvrir différents domaines d'intervention, tels que l'entrepreneuriat, la formation, les infrastructures sociales et culturelles, le logement, etc. Ainsi, les citoyens locaux actifs dans le domaine de la jeunesse pourraient entrer en contact avec des personnes concernées par d'autres problèmes, qui pourraient à leur tour générer d'autres activités et projets communautaires (voir p.ex. le projet URBACT «My Generation» sur la jeunesse, mentionné au chapitre 5, et les projets locaux pour l'intégration des Roms mentionnés au chapitre 3 (Alba Iulia, en Roumanie, du réseau URBACT Nodus, et Udine, en Italie, du réseau URBACT Romanet).

Un exemple d'approche de ce genre mise en œuvre pendant la période 2007-2013 est la demande de financement introduite auprès du FEP par les groupes LEADER existants des zones rurales, afin de couvrir des activités ciblant les communautés côtières et de la pêche dans leurs zones ou à proximité (voir l'exemple, ci-dessus, du GAL LEADER de l'Est d'Almería, en Andalousie (Espagne), qui a élaboré la stratégie et l'a appliquée avec succès à la gestion de l'axe 4 du FEP).

Pendant la période 2014-2020, il est possible de prendre ces questions en considération dès le départ et de réaliser une cartographie beaucoup plus systématique des politiques existantes et des organisations actives au niveau local. Les autorités françaises, par exemple, ont réalisé une carte des interventions des Fonds de l'UE dans différentes zones. Cela devrait permettre aux organisations locales de former des alliances plus cohérentes et de conclure des accords sur les moyens d'utiliser les différents Fonds beaucoup plus efficacement qu'auparavant.

Comment mettre à profit la coordination entre les Fonds pour renforcer les partenariats de développement local?

L'un des obstacles majeurs à l'amélioration de la coordination entre les Fonds est le fait que les acteurs existants soient inquiets et réfractaires à l'idée de perdre du pouvoir, de l'influence, des ressources et, en fin de compte, leur emploi à la suite d'une réorganisation. De ce fait, ils s'opposent à tout changement ou toute interférence dans leurs «domaines». Cet intérêt personnel défensif est souvent empreint d'une véritable inquiétude quant à la possible dilution des valeurs et priorités fondamentales de leur organisation suite à leur intégration dans d'autres organismes (plus puissants). Cette inquiétude se retrouve à tous les niveaux, qu'il s'agisse d'organismes européens, nationaux ou régionaux, et elle est bien entendu aussi présente au niveau local.

Surmonter l'intérêt personnel défensif des acteurs établis et leurs craintes légitimes au sujet de la dilution de leurs grands objectifs est une tâche extrêmement délicate, qui doit être réalisée avec tact pour éviter toute division de la communauté. Il importe donc de reconnaître qu'une meilleure coordination ne doit pas automatiquement signifier des fusions ou des coupes dans les ressources matérielles et humaines. Il existe toute une série d'approches alternatives pouvant déboucher sur de vastes arrangements, avantageux pour tous, entre les organisations locales et les acteurs, afin de répartir plus efficacement les responsabilités et les tâches. Parmi les principales possibilités d'organisation pour améliorer la coordination des fonds figurent les suivantes:

- *Intégration dans une structure juridique commune.*

Un grand nombre de partenariats locaux financés par LEADER ou par l'axe 4 du FEP ont pris la forme d'une entité juridique indépendante. La forme la plus courante est l'association sans but lucratif, mais il existe également des exemples de fondations et d'entreprises publiques, ou d'autres formes d'entreprises de distribution sans but lucratif. Quelle que soit la forme juridique adoptée, le principe de cette approche veut qu'une entité - généralement la première à voir le jour - assume la responsabilité de la conception et de la mise en œuvre d'une stratégie financée par un autre Fonds.

Comme nous l'avons déjà vu, près de 40 % des stratégies locales financées par l'axe 4 du FEP ont été conçues et sont à présent gérées par des partenariats ayant débuté sous la forme de groupes d'action locale LEADER. Toutefois, les groupes d'action locale de la pêche ont à présent aussi la possibilité de prendre les rênes d'actions financées par le FSE, le FEDER ou le FEADER.

Les partenariats existants autres que les GAL ou les GALP financés par le FSE ou le FEDER peuvent également en faire autant, du moment qu'ils respectent les principes des groupes d'action locale de DLAL. Quoi qu'il en soit, le meilleur moyen de garantir le respect des valeurs fondamentales et des objectifs de chaque Fonds est de créer des sous-comités distincts, responsables des différents éléments de la stratégie et de la sélection des projets.

Encadré 34: coordination entre les GALP et les GAL dans l'Est d'Almería (Espagne)

En 2009, le GAL LEADER de l'Est d'Almería a répondu à l'appel lancé par l'Andalousie concernant des groupes d'action locale de la pêche. Après avoir rassemblé les parties

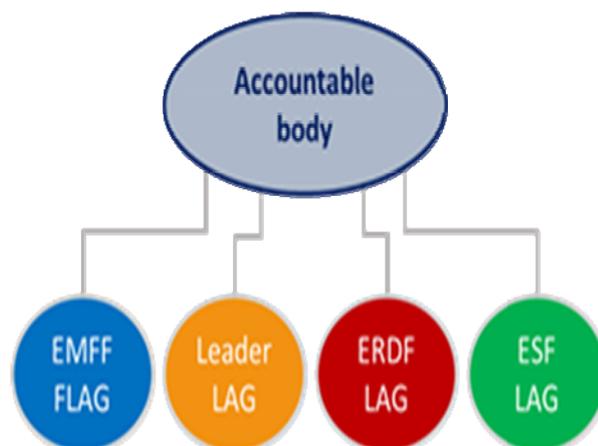
prenantes concernées, il a élaboré une stratégie de développement local pour les communautés de la pêche de Carboneras et de Garrucha. Cette stratégie a été approuvée, de même que le nouveau partenariat, par le département de la pêche et de l'aquaculture de la région. Le GAL LEADER a ensuite été reconnu en tant que «groupe de développement rural et développement de la pêche» qui continue à agir comme entité juridique et dont le directeur supervise les deux programmes. Toutefois, le GALP possède un animateur spécifique, une comptabilité séparée et un comité distinct, composé des acteurs concernés par sa stratégie au titre de l'axe 4 du FEP. Le comité du GALP sélectionne les projets au titre de l'axe 4 du FEP, tandis que le comité du GAL s'occupe du choix des projets LEADER.

- *Intégration dans un organisme responsable commun*

Certains pays et certaines régions jouissent déjà d'une «offre pléthorique», avec un grand nombre d'organisations déjà créées et d'agences actives au niveau local. Dans ce cas de figure, la création d'une entité juridique supplémentaire pourrait s'avérer contre-productive et générer des conflits. Dans d'autres pays, les organisations de la société civile n'ont ni l'expérience, ni la capacité nécessaire pour gérer à elles seules une stratégie de développement local. Dans les deux cas, une solution envisageable consiste à se servir d'une organisation locale expérimentée - généralement une municipalité ou une entité publique - comme «organisme responsable». Cet organisme responsable assume l'entière responsabilité de l'administration, de la gestion et du contrôle financier de la stratégie, mais en délègue la conception et la mise en œuvre (p.ex. sélection de projets) à un partenariat ou un comité de sélection qui respecte les règles du DLAL.

Que l'on opte pour l'intégration dans une structure juridique commune ou le recours à un organisme responsable, l'important est de veiller à ce que les personnes chargées de l'exécution des éléments de la stratégie et de la sélection des projets tiennent réellement compte des intérêts de la communauté locale et évitent la dilution de cette partie spécifique de la stratégie. Comme nous l'avons déjà indiqué, cela peut se faire en créant des

Figure 21: un organisme responsable unique coordonnant quatre Fonds



Lorsqu'un organisme responsable unique est utilisé, il convient de veiller à ce que l'administration financière et la surveillance ne débouchent pas sur une situation dans laquelle les intérêts du secteur public viennent à dominer la stratégie ou le partenariat.

Encadré 35: gestion des GAL et des GALP par l'intermédiaire d'un organisme unique - PAYS (France), agences de développement local en Grèce

Les PAYS sont des organismes intermunicipaux français qui, dans certains cas, servent d'entités juridiques pour les GAL comme pour les GALP. C'est notamment le cas du PAYS Pyrénées-Méditerranée, qui gère un partenariat GAL ainsi qu'un partenariat GALP, chacun avec son propre comité de sélection de projets. Par exemple, près de la moitié des membres du comité de sélection du GALP proviennent du secteur de la pêche, ce qui a donc une influence déterminante sur les travaux du GALP. En tant qu'entité juridique, le PAYS garantit la bonne gestion des deux programmes et assure la coordination entre leurs stratégies. Le président du PAYS signe tous les documents juridiques au nom du GALP et du GAL.

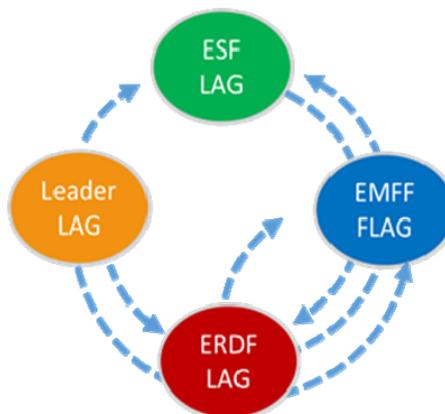
En Grèce, les GAL et les GALP sont gérés par des agences du développement local (ADL) qui sont des entreprises privées composées d'actionnaires. Les ADL sont juridiquement responsables de l'administration et de la mise en œuvre des stratégies de développement local. Les actionnaires de l'ADL et les autres parties prenantes constituent les assemblées générales du GAL et du GALP, dont les comités servent d'organe décisionnel pour leurs programmes respectifs et rendent compte à l'ADL.

- *Autres formes de coordination organisationnelle*

La gestion des différents Fonds de l'UE par une seule organisation-cadre, qu'il s'agisse d'une entité juridique distincte ou d'un organisme responsable commun, est la forme de coordination la plus complète et la plus sûre. Toutefois, il existe de nombreuses autres formes de coordination qui n'impliquent pas ce type de fusion organisationnelle. En principe, il est possible que différentes organisations locales se mettent d'accord sur une stratégie globale incluant plusieurs axes thématiques ou propres à des groupes cibles et soutenue par différents Fonds, puis délèguent la gestion quotidienne et la prise de décisions concernant chaque axe à des partenariats distincts. Toutefois, même dans ce cas, les partenariats ne doivent pas seulement prouver l'absence de tout double emploi, mais aussi démontrer que les différents éléments se complètent mutuellement. Pour ce faire, ils peuvent employer l'une des méthodes suivantes:

- ✓ Les représentants de chaque organisation peuvent siéger formellement aux conseils et dans les instances décisionnelles des autres organisations;
- ✓ ils peuvent organiser régulièrement des réunions stratégiques et de coordination technique;
- ✓ ils peuvent définir des critères, des procédures et des systèmes de renvoi pour les projets;
- ✓ ils peuvent partager un même personnel de proximité ainsi que leurs actions de soutien de projets;
- ✓ ils peuvent partager leur personnel et leurs systèmes administratifs et financiers;
- ✓ ils peuvent partager leurs locaux.

Figure 22: relations potentielles entre les comités des GAL soutenus par des Fonds différents



Encadré 36: comités de coordination technique dans la vallée du Jerte (Espagne)

Le groupe LEADER espagnol de la vallée du Jerte a créé un «comité de coordination technique» regroupant le personnel du partenariat lui-même avec le personnel de tous les autres projets locaux actifs dans les domaines de l'intégration sociale, de l'éducation, de la santé, de la protection environnementale et de l'aménagement du territoire. Le groupe LEADER polonais «La vallée de la carpe» est actif dans la même zone et partage ses locaux et son site web avec le GALP. Pour assurer la coordination, les groupes LEADER finlandais et irlandais siègent tous deux régulièrement aux conseils des GALP actifs dans leur zone.

Comment utiliser la coordination entre les Fonds pour assurer une meilleure délimitation des zones locales?

Comme nous l'avons vu, il existe deux raisons de penser que les efforts visant à améliorer la coopération entre les Fonds pourraient entraîner la création de plus vastes zones opérationnelles. Premièrement, les processus économiques, sociaux et environnementaux agissent à différentes échelles géographiques, et la manière la plus aisée de les englober toutes est d'opter pour le plus grand dénominateur commun (c'est-à-dire une zone recouvrant tous les aspects). Cela peut coïncider avec la pression visant à réduire les coûts de mise en œuvre dans le contexte d'un resserrement des budgets publics. Toutefois, il existe un réel danger qu'en élargissant excessivement la zone, l'avantage majeur du DLAL s'en trouve compromis - à savoir la notion d'intérêt commun, d'identité et de proximité nécessaire pour que la communauté dirige réellement le processus.

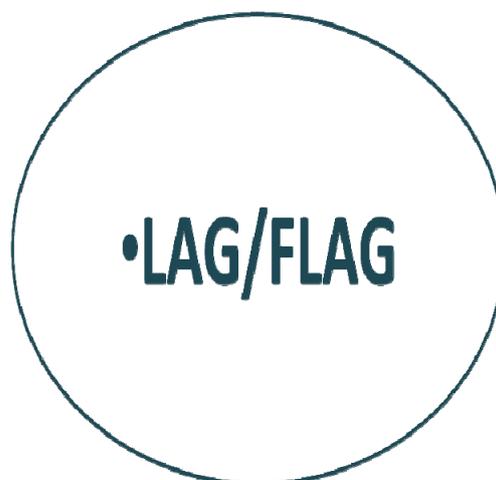
Il est donc important que les acteurs locaux et les administrations régionales et nationales sachent qu'il existe plusieurs options pour définir les limites des zones et qu'elles ne supposent pas nécessairement leur élargissement continu. Ces options peuvent être utilisées par les différents types de partenariats mentionnés ci-dessus.

- *Identité ou similarité des délimitations entre les Fonds.*

Lorsqu'un problème traité par deux Fonds ou plus portent sur une zone similaire, il se peut que les délimitations des stratégies de DLAL soient également plus ou moins similaires. Par exemple, certains groupes d'action locale LEADER en Pologne et l'ensemble des groupes d'action en Lettonie présentent les mêmes délimitations que les groupes d'action locale de la pêche.

Il s'agit bien entendu là de l'option la plus claire et la plus simple. Cela dit, il importe de savoir que les délimitations ne doivent pas obligatoirement être identiques. Par exemple, il n'y a aucun sens à ce qu'un Fonds omette une

Figure 23: GAL et GALP ayant les mêmes délimitations



Le principe doit toujours être de faire en sorte que les délimitations soient appropriées à la mise en œuvre de la stratégie.

- *Délimitation*

Il s'agit là d'une autre option relativement simple, utilisable, par exemple, lorsque les projets sur la côte ou à proximité de celle-ci sont financés par le FEAMP, tandis que les projets dans l'arrière-pays rural sont financés par le FEADER. La stratégie pourrait être mise en œuvre par deux comités de sélection issus du même partenariat ou de deux partenariats travaillant en étroite collaboration.

Figure 24: délimitation territoriale



Encadré 37: approche de délimitation appliquée aux stratégies complémentaires utilisées par les GAL et GALP italiens

Au cours de la période 2007-2013, les délimitations réalisées dans certaines régions italiennes empêchaient les municipalités couvertes par un groupe LEADER d'être admissibles pour bénéficier d'un financement au titre de l'axe 4 du FEP. Dans les Abruzzes, par exemple, le GALP de la Costa dei Trabocchi est actif dans les municipalités côtières de la province de Chieti, tandis que le GAL LEADER Maiella Verde couvre le territoire intérieur des municipalités voisines du GALP. Les deux organisations veillent à ce que leurs stratégies soient coordonnées et complémentaires. Par exemple, le GAL vise principalement à atteindre les endroits les plus reculés de la zone, ainsi que les très petits artisans producteurs, tandis que le GALP, lui, s'est fixé l'objectif d'intégrer les communautés de la pêche dans le processus de développement territorial au sens large.

Plus d'informations à la page 9 du Magazine FARNET, Les communautés de pêche au cœur

du développement local.

- *Frontières et obstacles géographiques communs*

Cette situation se présente lorsque plusieurs zones possèdent une frontière en commun, par exemple, lorsqu'une série de zones rurales partagent une même côte, un même estuaire, un même cours d'eau ou une même chaîne de montagnes, ou lorsqu'elles se trouvent en bordure d'un centre urbain.

Dans ce genre de situation, il peut être utile d'adopter des stratégies ou des axes distincts pour chaque zone rurale, financés, par exemple, par le FEADER, et accompagnés d'une stratégie convenue d'un commun accord, couvrant la frontière commune et financée par un ou

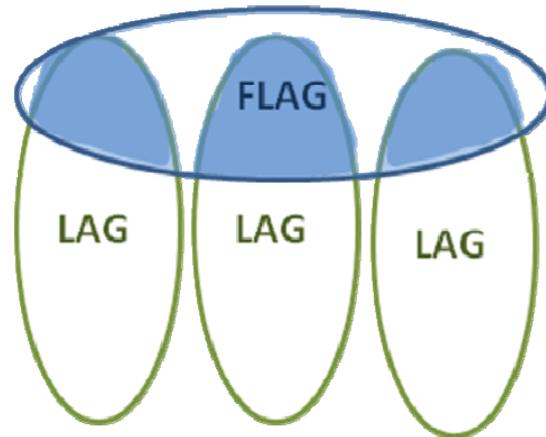


Figure 25: frontières géographiques communes

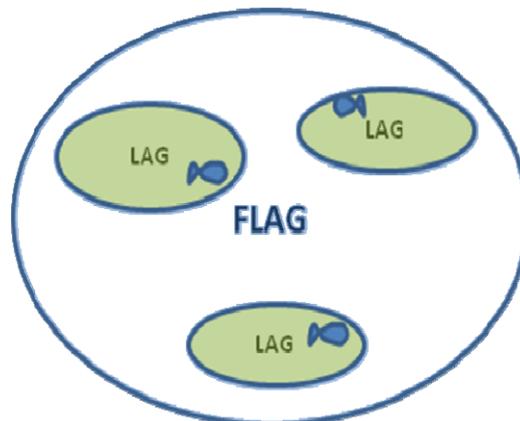
À titre d'exemple, chacun des six groupes d'action locale de la pêche irlandais suit le long de la côte et traverse le territoire de plusieurs GAL LEADER irlandais. Comme nous l'avons déjà vu, dans un souci de coordination, les membres des conseils des GAL siègent également au conseil des GALP.

- *Coopération sur les questions communes*

Cela peut être un moyen utile de maintenir les zones suffisamment petites pour encourager l'implication de la communauté tout en permettant aux stratégies de DLAL d'atteindre la taille nécessaire pour traiter les problèmes communs affectant un territoire plus vaste.

Cette approche a été initialement imaginée en Finlande, afin de répondre aux problèmes rencontrés par les communautés de la pêche dispersées, éparpillées sur plusieurs zones rurales couvertes par LEADER.

Figure 26: GALP et GAL coopérant sur des questions communes



En principe, un des groupes d'action locale ruraux sert de chef de file d'une stratégie conjointe pour les zones de pêche, à laquelle participent également les autres zones. Ce type d'approche pourrait être utilisé, par exemple, par plusieurs groupes ruraux ou de la pêche financés par le FEADER ou le FEAMP afin d'élaborer une stratégie commune concernant un pôle d'activité économique ou un bassin d'emploi financé par le FEDER et/ou le FSE. Il pourrait également être utilisé par plusieurs quartiers pour traiter certains problèmes fréquemment rencontrés dans toute la ville.

Encadré 38: coopération entre les GALP et les GAL dans l'Est de la Finlande

Le GALP de l'Est de la Finlande couvre 11 zones LEADER, d'une part parce que l'identité du territoire du GALP repose sur le système hydrique des lacs (zone du lac Saimaa) présents dans la zone, qu'il a été jugé nécessaire d'inclure complètement, et d'autre part afin d'assurer que le nombre de pêcheurs couverts par la stratégie atteigne une masse critique. Les 11 GAL LEADER sont tous membres du partenariat GALP et suivent donc les travaux soutenus par la stratégie sur la pêche. L'un de ces GAL, à savoir le GAL LEADER Rajupusu, joue également le rôle d'entité juridique pour le GALP de l'Est de la Finlande.

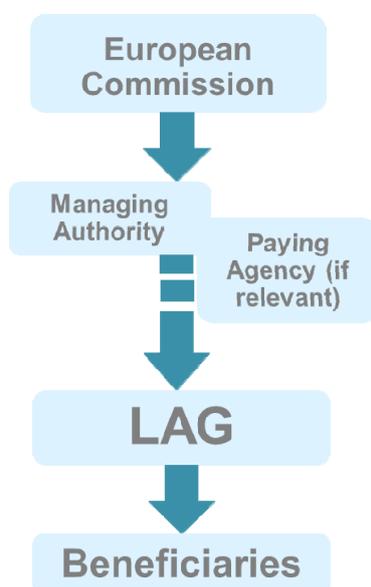
Chapitre 7. Comment rendre le DLAL plus sûr, plus rapide et plus facile pour les groupes d'action locale?

7.1 Introduction

Si le présent guide est essentiellement destiné aux GAL et aux autres acteurs du niveau local, ce chapitre peut également se révéler particulièrement utile aux AG, dans le cadre de leur mission visant à élaborer des systèmes de mise en œuvre appropriés pour le DLAL.

Dans le cadre des systèmes de mise en œuvre définis par le RPDC et applicables aux Fonds ESI, l'une des caractéristiques distinctives majeures du DLAL est qu'en plus d'élaborer la stratégie et de concevoir des projets, la communauté locale est également impliquée dans la mise en œuvre, c'est-à-dire le processus par lequel les projets sont sélectionnés, approuvés et financés. Dans les systèmes de mise en œuvre classiques, l'entière responsabilité de l'évaluation et de la sélection des projets et de l'approbation du financement incombe habituellement à l'AG ou à l'organisme payeur. Le DLAL présente une différence fondamentale: le GAL ne joue pas seulement un rôle de conseiller, mais sélectionne lui-même les opérations et fixe le montant de l'aide qui leur est accordée. Il peut même prendre des décisions formelles quant aux opérations à soutenir.

Figure 27: système de mise en œuvre du DLAL



Dans le système de mise en œuvre du DLAL classique, le flux se présente comme suit: les institutions européennes définissent des objectifs communs et des principes pour chaque Fonds; l'AG nationale ou régionale établit les règles de base de la mise en œuvre du programme; l'AG lance un appel afin de sélectionner les GAL; le GAL publie un appel à propositions et reçoit, évalue et sélectionne les opérations qui seront soutenues afin d'atteindre les objectifs de la stratégie locale; les bénéficiaires mettent en œuvre les projets et reçoivent le financement.

Chaque Fonds ESI possède sa propre structure, sa propre culture et sa propre pratique de gestion de ses ressources. Le RPDC définit le cadre de base, mais de nombreux systèmes différents sont utilisés dans les États membres. Les AG peuvent se trouver au niveau national ou régional, en fonction de la taille du pays, du Fonds concerné et d'autres facteurs tels que le niveau de décentralisation ou de fédéralisme. L'AG conçoit le système de mise en œuvre et détermine qui fait quoi. Les rôles de base du GAL, tels qu'indiqués dans les règlements, sont décrits à la section 3.3.2.

La manière dont le système de mise en œuvre est conçu a une incidence considérable sur le fonctionnement du GAL ainsi que sur les types de projets qui seront finalement financés.

Si le système de mise en œuvre n'est pas adapté à l'approche de DLAL, il se peut qu'un grand nombre des avantages que celle-ci apporte soient amoindris ou annihilés. Par exemple, les bénéfices tirés de la rapidité d'exécution du processus décisionnel local du GAL, de l'application des connaissances locales en matière de sélection des projets et de la motivation et de l'engagement découlant du sentiment d'appropriation et de responsabilité du partenariat local pourraient être atténués si l'AG ou l'organisme de paiement dédouble les fonctions décisionnelles. Toutefois, des mesures adéquates doivent être mises en place afin d'atténuer les éventuelles situations de conflit d'intérêts ainsi que d'assurer la séparation des rôles entre les acteurs impliqués dans le processus décisionnel local.

L'activité la plus utile des GAL est l'animation des initiatives communautaires, et ce d'autant plus lorsqu'il s'agit de projets plus complexes impliquant différents partenaires: souvent, ces projets sont ceux qui sont le plus innovants et qui offrent le plus grand potentiel de changement. Il est donc important de veiller à ce que les GAL ne doivent pas se consacrer en priorité à des tâches administratives, vu que cela réduirait leur capacité à animer. La spécificité de la mise en œuvre du DLAL signifie également que les mécanismes de financement pourraient devoir être adaptés (y compris la contribution nationale, les avances, etc.) pour permettre aux GAL et à leurs bénéficiaires, souvent des ONG, des PME ou des organismes informels, de mettre en œuvre leurs projets.

Dans les sections suivantes, nous allons présenter quelques manières d'améliorer les avantages du DLAL et d'éviter les problèmes de ce type. Le présent chapitre abordera:

- les solutions financières adaptées aux besoins des GAL et de leurs bénéficiaires, y compris les avances et paiements intermédiaires et les mécanismes de cofinancement public (section 7.2);
- la réduction des charges administratives grâce à l'utilisation de mécanismes tels que des modules de projets de petite envergure et des régimes «parapluies» (section 7.3);
- la simplification de l'évaluation et du contrôle des projets (section 7.4);
- la simplification de la procédure de rapport et la réduction des formalités, grâce à l'application des options simplifiées en matière de coûts (section 7.5).

7.2. Améliorer l'accès au financement au niveau local

Les GAL sont souvent des organismes privés (sous la forme d'associations, d'entreprises sans but lucratif, ou sans aucune entité juridique), investis de la mission de fournir un service public. Les mécanismes pertinents pour le financement public du DLAL devraient être adaptés afin d'en tenir compte. Il convient également de tenir compte des caractéristiques spécifiques d'un grand nombre des bénéficiaires locaux dont les projets sont soutenus par le GAL. Plusieurs options sont envisageables pour faciliter l'accès des acteurs privés au financement.

Cofinancement:

Rendre le **cofinancement public national disponible** immédiatement: il est conseillé de veiller à ce que dans le cadre du DLAL, le cofinancement public national soit fourni par le ministère ou l'autorité régionale responsable en même temps que la subvention de l'UE. Ces solutions favorisent la simplicité et la transparence du système de mise en œuvre et mettent tous les partenaires des GAL sur un même pied d'égalité.

Un principe important du DLAL veut que le partenariat connaisse à l'avance son budget total, y compris le cofinancement public national, afin d'animer et de sélectionner les projets les plus prioritaires d'un point de vue stratégique.

Dans plusieurs États membres, le cofinancement public national nécessaire pour compléter le financement de l'UE est fourni par l'autorité locale ou régionale, très souvent au cas par cas. Si cette mesure peut se justifier, par exemple, pour les grands projets d'infrastructure ou les investissements majeurs dans des entreprises, elle n'est pas forcément adaptée au DLAL. D'autres problèmes peuvent se poser lorsqu'une administration locale est responsable de l'allocation du cofinancement public national au cas par cas, car cela lui donne un pouvoir supplémentaire dans le processus décisionnel et crée un rapport de force déséquilibré au sein du partenariat du GAL.

De nombreux bénéficiaires sont limités au niveau de leurs moyens financiers et de leur trésorerie. Ils peuvent donc éprouver des difficultés lorsqu'il faut attendre que le projet soit terminé et validé pour recevoir la subvention. Cela peut également être le cas de certains GAL, en ce qui concerne les coûts de fonctionnement et d'animation. Ces problèmes peuvent être résolus grâce à des avances ou à des paiements intermédiaires, couverts si nécessaire par des garanties.

Paiements intermédiaires:

Paiements intermédiaires ou échelonnés. Les projets les plus volumineux peuvent être divisés en étapes, avec la possibilité de demander une certaine partie du paiement lors de l'achèvement et de la présentation de chaque étape. De cette manière, le bénéficiaire ne doit pas attendre que la finalisation et la validation du projet entier pour recevoir son paiement, ce qui contribue à réduire les problèmes de trésorerie. Cette solution a été utilisée dans de nombreux États membres au cours de la période 2007-2013.

Mécanismes de préfinancement:

Mécanismes de préfinancement tels que le versement d'avances. Cette méthode permet aux GAL et à d'autres bénéficiaires d'obtenir un financement dès l'approbation du projet, afin de pouvoir entamer sa mise en œuvre. Dans le cadre des Fonds couverts par le RPDC, chaque programme reçoit un préfinancement de la Commission, suivi de paiements intermédiaires en fonction des déclarations de dépenses et complété par un paiement final. Les États membres peuvent choisir de profiter de la souplesse offerte par ces paiements de préfinancement p.ex. pour verser des avances, à partir des fonds nationaux alloués pour les frais de fonctionnement, aux GAL mettant en œuvre les stratégies de DLAL. En particulier, les règlements relatifs au FEADER⁷⁸ et au FEAMP⁷⁹ prévoient explicitement des avances allant jusqu'à 50 % de l'aide

⁷⁸ Article 42, paragraphe 2, du règlement relatif au FEADER.

⁷⁹ Article 62, paragraphe 2, du règlement relatif au FEAMP.

publique octroyée pour les frais de fonctionnement et l'animation. Le règlement relatif au FEADER donne également la possibilité de verser ce type d'avances aux bénéficiaires d'aide liée aux investissements⁸⁰. Pour demander des avances, les GAL et les bénéficiaires doivent parfois apporter une forme de garantie suffisante.

Lorsqu'aucune avance ne peut être accordée, les bénéficiaires ont la possibilité de demander un financement intermédiaire auprès des institutions financières afin de couvrir les coûts de leur projet avant qu'ils ne puissent être remboursés avec le financement de l'UE; des prêts peuvent également être nécessaires à la contribution du bénéficiaire lui-même au projet. Il est donc important que le GAL noue de bonnes relations avec le secteur financier de leur zone (p.ex. les banques locales ou les instituts de crédit) afin d'avoir un accès facilité aux prêts et garanties pour leurs projets de DLAL.

Encadré 39: solutions financières adaptées au DLAL en Pologne

En Pologne, le cofinancement national est associé au financement de l'UE. Une fois qu'un projet a passé le processus d'approbation, il est assuré de recevoir en même temps la partie nationale et la partie européenne du financement. L'obtention du cofinancement pour les fonds de l'UE est l'une des grandes priorités du budget de l'État, ce qui est compréhensible vu que la Pologne est l'un des principaux bénéficiaires des Fonds de cohésion et que durant la période 2007-2013, l'ensemble de son territoire était une région de convergence.

Dans les zones de pêche polonaises appliquant l'axe 4 du FEP, les GALP et les bénéficiaires ont accès à des avances qui peuvent se monter jusqu'à 100 % du montant total du projet. Ces avances sont financées par le budget national.

L'un des GALP polonais (Obra-Warta) a établi un mécanisme avec la banque coopérative locale afin de pouvoir accorder des prêts aux ONG présentant une demande pour un projet dans le domaine de la pêche. Les conditions de ces prêts et le calendrier des décisions sont adaptés aux besoins des bénéficiaires de l'axe 4. En outre, le GALP est également parvenu à trouver des fonds supplémentaires afin d'aider les bénéficiaires à rembourser la moitié de leurs intérêts.

Un **processus décisionnel rapide** peut permettre d'acheminer le plus rapidement possible les fonds aux groupes d'action locale et aux projets, ce qui revêt une importance capitale pour améliorer les flux de trésorerie en matière de développement local. Les AG aux meilleures pratiques effectuent leurs paiements dans les trois jours suivant la réception de la demande, et certaines arrivent même à réduire ce délai à un jour. Dans le pire des cas, le paiement prend 12 mois, ce qui peut mettre à rude épreuve la trésorerie des organisations qui doivent verser des salaires et s'acquitter d'autres frais réguliers chaque mois. Une administration efficace et rapide, associée à une définition claire des rôles, représente la meilleure solution. L'exemple finlandais ci-dessous établit le point de référence à 3 mois - un délai que tous les États membres devraient s'efforcer de respecter.

Encadré 40: centres ELY en Finlande - administration efficace et séparation des pouvoirs avec le groupe d'action locale de la pêche (GALP)

La chaîne de mise en œuvre finlandaise pour le DLAL en matière de pêche est remarquablement efficace. Un projet classique peut être approuvé dans les six semaines

⁸⁰ Article 45, paragraphe 4, du règlement relatif au FEADER.

suyant sa soumission. La clé de cette efficacité réside dans deux types d'organisations. Les 12 centres ELY, qui sont des organismes intermédiaires du gouvernement national, traitent les questions d'admissibilité, d'approbation, de contrats et de paiements, tandis que le GALP sélectionne les projets admissibles et s'occupe de la conception d'une réserve de projets afin de constituer le plan d'action.

Les projets soumettent une demande formelle au centre ELY, bien que la plupart d'entre eux auront déjà eu auparavant un contact informel avec le coordinateur du GALP. Le centre ELY transmet alors la demande au groupe de travail du GALP. Le sous-comité du GALP se réunit deux semaines avant la principale réunion du conseil. La décision est prise soit lors d'une réunion physique, soit par procédure écrite via courrier électronique. La décision est ratifiée par le conseil principal du GALP et renvoyée au centre ELY. Si toutes les formalités administratives ont été remplies, la lettre d'offre est transmise au demandeur dans les six semaines suivant la réception initiale de la demande par le centre ELY.

Les projets sélectionnés par le GALP sont rarement refusés par le centre ELY, non seulement parce que le GALP aura vérifié l'éligibilité du concept du projet dès le début, mais aussi parce que le centre ELY est informé par le GALP des projets en cours de préparation. De cette manière, toute question d'éligibilité aura été soulevée en amont avant que le travail de développement d'un projet non éligible ait commencé.

Le bénéficiaire peut choisir de démarrer son projet dès le jour de l'envoi de la demande, mais à ses propres risques. Les paiements sont effectués dans les trois mois suivant la réception d'une demande.

7. 3. Réduire les charges administratives grâce à des projets de petite envergure et des régimes «parapluies»

Le RPDC dispose clairement qu'il appartient au GAL de décider des projets qui seront financés et du montant de ce financement (l'article 34 précise que le GAL évalue les demandes d'aide, sélectionne les opérations et fixe le montant de l'aide). L'AG (ou son organisme intermédiaire désigné) est chargée de garantir la sélection transparente des GAL et de vérifier que le GAL et le bénéficiaire ont bien respecté l'ensemble des exigences impératives. Dans certaines conditions décrites au chapitre 5, dans le cadre des dispositions établies par la législation nationale et européenne, les AG peuvent également déléguer aux GAL d'autres tâches, comme l'approbation finale des projets, y compris la signature de la convention de subvention, ou le transfert du financement aux bénéficiaires.

Le fait que ce processus d'approbation de projets se déroule en deux temps ne signifie pas nécessairement qu'il doit durer plus longtemps: si tous les acteurs connaissent parfaitement leurs tâches et qu'il existe des procédures et des outils (listes de contrôle, etc.) pour faciliter la prise de décisions, le processus peut être rationalisé. Il existe toutefois des moyens de le simplifier encore davantage, en utilisant certains mécanismes tels que des «modules de projets de petite envergure» et des «régimes parapluies».

Dans les modules de projets de petite envergure créés par les AG, les projets inférieurs à une certaine taille (p.ex. 5 000 EUR), avec parfois des limites quant aux finalités pour lesquelles le financement du projet peut être utilisé, sont soumis à une procédure de demande et d'approbation simplifiée (formulaire de demande plus court et nombre réduit des documents exigés: par exemple, la preuve de la nature raisonnable des coûts peut ne pas être demandée pour les petits montants). Ce système présente l'avantage de faciliter l'accès des bénéficiaires

moins expérimentés (petites ONG ou particuliers) au financement, tout en réduisant le risque grâce à des limitations des montants et des finalités. Les modules de petits projets ont été utilisés dans plusieurs États membres au cours de la période 2007-2013.

Les régimes «parapluie» permettent au GAL d'accorder de petites subventions (par exemple inférieures à 3 000 EUR) à un type spécifique de bénéficiaires (par exemple les petites ONG ou entreprises, un secteur donné ou un type d'entreprises particulier). Le GAL joue alors le rôle de promoteur du projet, en demandant un certain dispositif de financement, puis octroie ce financement sous la forme de petites subventions aux bénéficiaires de sa zone. La différence avec les modules de projets de petite envergure est qu'habituellement, ce sont les GAL qui jouent le rôle de demandeur et de destinataire de la subvention à l'égard des AG, aux fins des paiements, de l'audit et des contrôles effectués⁸¹.

Étant donné qu'ils impliquent un seul demandeur/bénéficiaire, les projets «parapluies» peuvent être considérés comme des opérations uniques, ce qui réduit le nombre de contrôles administratifs effectués sur les demandes d'aide et de paiement⁸².

Si cette approche présente des avantages, il est important de soigner la conception du projet. Les projets «parapluies» peuvent permettre aux petites organisations et entreprises et aux particuliers d'accéder aux programmes, et leur rendre ce processus plus simple, plus rapide et plus aisé, tandis que les chaînes de mise en œuvre traditionnelles sont conçues pour de petits nombres de projets de grande envergure et impliquent généralement d'importantes démarches administratives. L'établissement de rapports est une tâche relevant de la responsabilité d'une organisation (généralement le GAL) ayant l'habitude de tenir des registres de dépenses publiques. Le GAL est tenu de maintenir à jour une liste détaillée des organismes ayant bénéficié d'une aide, pour des raisons d'audit.

Lorsqu'ils conçoivent des projets «parapluie», les GAL doivent veiller à surveiller de près les activités des bénéficiaires de ces projets, afin d'éviter les risques de dépenses inéligibles. Deuxièmement, pour éviter que les projets «parapluies» ne soient utilisés comme une sorte de «fourre-tout», dans lequel on trouverait toutes sortes d'activités n'étant pas forcément en lien étroit avec l'objectif général, les projets doivent être axés sur des types d'activités très spécifiques et similaires, afin d'atteindre les objectifs stratégiques du DLAL. Dans l'exemple écossais présenté ci-dessous (voir l'encadré 41), ce type d'activité était l'agrément d'établissements touristiques.

Encadré 41: exemples de régimes de type «parapluie» en Écosse (Royaume-Uni), en Finlande et en Suède

À Angus, en Écosse, au sein du GAL Rural Tayside, l'approche «parapluie» a été utilisée pour des projets dans le domaine du tourisme. L'un des types de projets couvrait les coûts liés à l'agrément des établissements Bed and Breakfast auprès de plusieurs organisations de tourisme pertinentes. 40 % des coûts d'agrément sont couverts par la subvention LEADER, 50 % par les fonds nationaux de l'autorité locale et 10 % par l'établissement Bed and Breakfast lui-même. Un agrément coûte en général aux alentours de 800 EUR et environ 30 ont été demandés, pour un coût admissible total de 23 000 EUR.

⁸¹ Dans la plupart des cas, les projets menés dans le cadre de régimes «parapluies» relèveraient de l'aide de minimis.

⁸² Les projets «parapluies» ne réduisent pas nécessairement la charge administrative liée aux contrôles sur place (ceux-ci représentent 5 % de la somme accordée par le Fonds), étant donné que les contrôles ne peuvent pas toujours se limiter au niveau du projet «parapluie» et doivent remonter jusqu'au bénéficiaire final.

Un autre exemple écossais réalisé dans le cadre de LEADER utilisait un régime «parapluie» pour octroyer de petites subventions d'un montant maximal de 5 750 EUR afin de créer une entreprise sociale. Une deuxième subvention de financement de développement était également disponible, pour le même montant. Le coût total du régime s'est élevé à 100 000 EUR, avec un financement de l'UE fixé à 40 %. Les coûts admissibles couvraient la fourniture de conseils en matière de développement d'entreprise et le financement de ce développement (p.ex. planification commerciale, outils de marketing, finances, informatique, aspects juridiques, développement de produits et services), les formations, les actions de sensibilisation, le balisage, la création de partenariats et le partage de bonnes pratiques.

En Suède, les régimes «parapluie» sont utilisés pour les projets ciblant les jeunes menés dans les zones rurales. Les bénéficiaires sont principalement des groupes de jeunes, de petits groupes communautaires et des organisations culturelles. Les actions admissibles sont notamment les études de faisabilité, les festivals pour la jeunesse, les visites d'étude et même les petits investissements. En principe, le plafond maximal de la subvention est fixé à environ 3 000 EUR.

En Finlande, le mécanisme de «projets de coordination» est utilisé afin de financer un large éventail de projets de petite envergure en les rassemblant sous un seul et même projet. Ces projets de coordination peuvent inclure des mesures «douces» et des mesures «dures». Le conseil du GAL effectue sa sélection sur la base d'un appel de propositions ouvert. Par exemple, au sein du GAL Joutentsen Reitti, 13 demandes sur 23 ont été retenues. Un budget total de 50 000 EUR a été dégagé pour soutenir ces 13 micro-projets, qui prévoyaient notamment de repeindre la maison communale. Le GAL a signé un contrat avec chacun des 13 bénéficiaires et a surveillé leurs dépenses et leurs réalisations.

Pour bon nombre de projets locaux, la rapidité est vitale pour atteindre les objectifs fixés, c'est pourquoi les projets de petite envergure et les régimes «parapluies» peuvent être importants. Toutefois, lorsqu'il s'agit du niveau de délégation, la rapidité n'est pas le seul facteur à prendre en considération. Il convient également de tenir compte du fait que le système de mise en œuvre du DLAL doit encourager la responsabilisation au niveau local et favoriser un sentiment d'appropriation et de motivation locale.

7.4. Dissiper les doutes en matière d'admissibilité

Les règlements de l'UE indiquent que certains types de coûts ne peuvent pas être financés par un Fonds donné, disposition à laquelle les AG ajoutent très souvent leurs propres restrictions. Leur intention est de fournir des orientations aux GAL et aux bénéficiaires et d'exclure les dépenses qui, selon elles, ne constituent pas une priorité d'aide ou pourraient poser problème au niveau de la comptabilité, de l'audit ou du contrôle. L'expérience a montré que tenter de définir trop précisément tous les coûts admissibles (par exemple en publiant des listes détaillées des postes de dépenses acceptés) entraîne inévitablement une multitude de questions et de problèmes d'interprétation au moment de déterminer si une dépense donnée est admissible ou non, ce qui risque d'allonger la durée du processus d'approbation du projet, surtout si la décision implique des niveaux administratifs supérieurs au GAL.

Dans les limites spécifiées par les règlements, il est donc conseillé de veiller à ce que la définition de ce qui est admissible soit suffisamment détaillée pour correspondre à différentes situations locales, sans entraîner de conflits inutiles sur certaines dépenses. L'AG peut

également dissuader les GAL de soutenir des dépenses non appropriées en produisant une liste des dépenses **non admissibles**.

Les raisons conduisant à déclarer inadmissible tout ou une partie d'un projet doivent être **entièrement transparentes et clairement communiquées**, de manière à ce que toutes les parties intéressées puissent en prendre connaissance à l'avance et en tenir compte lors de la préparation des projets. Les GAL devraient s'attacher particulièrement à s'informer sur ces règles et informer leurs promoteurs de projets; ils devraient également maintenir des contacts réguliers avec le personnel d'administration du programme responsable des contrôles d'admissibilité (si ces contrôles ne sont pas délégués au GAL lui-même) afin d'assurer une **même lecture** des règles.

Les questions d'admissibilité nécessitant une attention spécifique incluent notamment la TVA, les garanties bancaires et les contributions en nature.

TVA: les problèmes liés à l'interprétation des règles relatives à la TVA ont déjà entraîné des retards de paiement par le passé. Il est donc important que les GAL et les AG clarifient rapidement les règles. La TVA étant un domaine relevant de la compétence nationale, l'interprétation des règles déterminant les organisations autorisées à récupérer la TVA varie considérablement d'un État membre à l'autre. Lorsque la récupération de la TVA est possible, la TVA payée par le GAL ou le bénéficiaire peut ne pas être incluse dans la déclaration de dépenses. Lorsque les GAL ou bénéficiaires ne sont pas autorisés à récupérer la TVA par la législation nationale, cette TVA peut faire partie des dépenses admissibles. Lorsqu'elle est admissible, la TVA doit être incluse dans le budget du projet, ainsi que dans la déclaration de dépenses.

Garanties bancaires: dans certains cas, les avances autorisées par les règlements doivent être couvertes par une garantie bancaire, ce qui peut poser un problème considérable pour les GAL et les bénéficiaires qui sont des ONG ou des entreprises sociales. En Pologne, par exemple, le coût habituel d'une garantie a été estimé à environ 1 000 EUR. Certains GAL ont pu contourner ce problème en obtenant de la municipalité qu'elle fournisse elle-même une garantie. Une clarification rapide est essentielle, de même que l'étude d'autres solutions moins onéreuses.

Contributions en nature: les contributions sous forme de travail non rémunéré ou d'accès libre à certains actifs constituent une caractéristique typique du DLAL et peuvent apporter une considérable valeur ajoutée. Souvent, cela démontre l'engagement des membres du partenariat GAL et des autres acteurs locaux en faveur des objectifs communs. Lors des précédentes périodes, certaines AG ne considéraient pas ces contributions comme des coûts admissibles (c'est-à-dire qu'elles ne permettaient pas de les soustraire au montant de contribution financière à un projet qu'un GAL ou bénéficiaire doit fournir), excluant ainsi potentiellement de nombreuses initiatives et contributions précieuses. Selon l'article 69, paragraphe 1, du RPDC, les contributions en nature sont considérées comme admissibles si les critères prévus par l'article susmentionné sont remplis et si les règles spécifiques au Fonds et au programme le permettent. Les GAL devraient vérifier si cette option est applicable dans leur cas. Les contributions en nature peuvent représenter une méthode importante pour élargir la gamme des bénéficiaires potentiels et peuvent également améliorer la capacité des GAL à financer elles-mêmes leurs opérations.

7.5. Utiliser les options simplifiées en matière de coût

Contexte

Au cours de la période 2007-2013, les options simplifiées en matière de coût (OSC) ont été principalement utilisées dans le cadre du FSE, alors qu'en 2011, environ la moitié des États membres avaient mis en œuvre de telles options⁸³. Dans le cadre du FEDER, l'adoption de taux forfaitaires spéciaux pour les coûts indirects a augmentée depuis 2010. Quelque 45 programmes possèdent un taux forfaitaire.

D'après le rapport annuel 2012 de la Cour des comptes de l'Union européenne, aucune erreur n'a été constatée en ce qui concerne l'utilisation des options simplifiées en matière de coût dans l'échantillon du FSE, ce qui indique que les projets dont les coûts sont déclarés au moyen d'OSC sont moins sujets aux erreurs. Dès lors, une utilisation plus large des OSC devrait normalement avoir une incidence positive sur le taux d'erreurs⁸⁴.

Sur la base de l'expérience susmentionnée la possibilité d'options simplifiées en matière de coûts a été élargie à l'ensemble des Fonds ESI et établie aux articles 67 et 68 du RPDC. Ce dernier prévoit trois types d'options simplifiées en matière de coûts: le barème standard de coûts unitaires, la somme forfaitaire et le financement par taux forfaitaire (voir l'encadré 42 ci-dessous).

Types d'options simplifiées en matière de coûts

En quelques mots, les options simplifiées en matière de coûts constituent une manière d'axer davantage les paiements sur les réalisations et les résultats qu'une activité obtient au lieu de se concentrer sur les ressources apportées.

Encadré 42: les trois types d'options simplifiées en matière de coûts

Type d'options simplifiées en matière de coûts	Définition dans le règlement	Exemples illustratifs dans le contexte du développement local
Barèmes standards de coûts unitaires	Les dépenses admissibles sont calculées en tout ou en partie sur la base des activités quantifiées, des réalisations ou des résultats, multipliés par un coût unitaire fixé à l'avance .	Les barèmes standards de coûts unitaires ont par exemple été utilisés pour fixer le coût de la formation d'une personne, ou le coût de la mise en œuvre d'un programme de mentorat, ou encore le coût horaire d'un conseiller commercial. Les barèmes standards de coûts unitaires pourraient également couvrir les contributions en nature. Par exemple, en Autriche, la valeur des indépendants contribuant à un projet financé par le FEDER dans le domaine de la recherche et de l'innovation a été fixée

⁸³ Metis and Wüiw, 2012, Evaluation of the reaction of the ESF to the economic and financial crisis.

⁸⁴ Rapport annuel 2012 de la Cour des comptes de l'Union européenne, paragraphe 6.23, JOUE, 14.11.2013, C 331/175.

		à 30 EUR par heure.
Sommes forfaitaires	<p>Les dépenses admissibles sont remboursées en tout ou en partie sur la base d'un montant unique fixé à l'avance (inférieur à 100 000 EUR de contribution publique), conformément aux conditions prédéfinies des accords relatifs aux activités et/ou réalisations.</p> <p>Attention: les sommes forfaitaires représentent un système binaire: si les activités sont réalisées et/ou si les réalisations sont obtenues, le montant préétabli est payé. Dans le cas contraire, il n'y a pas de paiement. Ce système fonctionne mieux avec les projets n'ayant qu'un seul élément livrable (p.ex. «organisation d'une conférence»).</p>	<p>Le soutien à l'organisation d'une réunion pourrait se voir attribuer un montant spécifique, afin de couvrir les frais de location de salles de réunion, de repas et de rafraîchissement et de supports audiovisuels. Ce montant pourrait être basé sur une évaluation du coût de projets similaires précédemment réalisés. Le paiement est effectué sur la base du résultat atteint, c'est-à-dire de la preuve que la réunion a bien eu lieu.</p> <p>Certains types de coûts liés à l'exécution de la fonction de coordination par un GAL pourraient être basés sur des sommes forfaitaires, fixées à partir d'une série de tâches convenues.</p>
Financement forfaitaire	<p>Une catégorie spécifique de coûts admissibles est calculée à l'avance en appliquant un pourcentage à une ou plusieurs catégories de coûts admissibles. Elle peut être utilisée pour calculer les coûts indirects ou d'autres types de coûts.</p> <p>Le type de financement forfaitaire le plus utilisé sera celui du calcul des coûts indirects.</p>	<p>Le financement forfaitaire sert souvent à déterminer des coûts susceptibles d'être difficiles à justifier et générés par d'autres catégories de coûts. Par exemple, les coûts indirects de l'exploitation d'une unité de quartier local (loyer, téléphones, articles de papeterie, chauffage) lorsqu'elle se trouve dans un bureau partagé.</p> <p>En Allemagne, les coûts indirects des projets ont été fixés à 7 % des coûts directs pour la plupart des programmes du FSE au cours de la période 2007-2013.</p> <p>Le financement forfaitaire réduit considérablement la charge administrative pesant sur les bénéficiaires, mais la méthode reste davantage axée sur les ressources apportées (les coûts directs doivent être documentés) qu'avec le barème standard de coûts unitaires et les sommes forfaitaires.</p>

Pourquoi utiliser les OSC dans le contexte du DLAL?

- Moins de charges administratives pour les GAL: permettre aux GAL d'utiliser les options simplifiées en matière de coûts, par exemple, pour tout ou une partie de leurs frais de fonctionnement et d'animation, pourrait permettre de réduire de manière significative les charges administratives en diminuant le nombre de documents à archiver.
- Moins de charges administratives pour les autorités: le temps passé à vérifier les factures est réduit et les efforts de contrôle peuvent être concentrés sur les contrôles sur place, ce qui permet de se concentrer davantage sur la qualité des projets financés au lieu des dépenses effectuées.
- Moins de risques d'erreurs: voir la conclusion de la Cour des comptes de l'Union européenne de 2012 ci-dessus.

À quoi faut-il faire attention au moment de définir les OSC pour le DLAL?

Dans le cadre du DLAL, il convient de veiller à éviter de faire peser des pressions financières sur les petites organisations en les plaçant dans un environnement de financement plus hostile. Toute option simplifiée en matière de coûts utilisée doit donc être soigneusement sélectionnée et appliquée.

Barèmes standards de coûts unitaires

Au moment de définir l'option simplifiée en matière de coûts, il y a lieu de réfléchir attentivement à la façon de la justifier. En effet, si un coût unitaire est défini en tant que coût horaire de formation par personne, chaque participant devra signer des feuilles de présence pour chaque heure de formation. En revanche, si le coût unitaire est censé être un coût de formation par personne passant l'examen de certification, cela veut dire que le coût unitaire sera justifié par l'enregistrement initial du participant ainsi que par l'attestation finale de réussite.

Sommes forfaitaires

Il peut arriver qu'un GAL ou un projet risque de perdre une subvention en manquant de peu la réalisation d'un objectif (par exemple, dans le cadre de l'approche «somme forfaitaire», trouver un emploi pour neuf participants à une formation alors que l'objectif était dix). Les paiements forfaitaires suivent une logique binaire, oui ou non: si le résultat ou la réalisation est obtenu, le paiement est effectué, sinon, aucun paiement n'est effectué. Cette nature binaire peut être particulièrement risquée pour les bénéficiaires et, par conséquent, les paiements forfaitaires ne devraient être utilisés que dans des circonstances bien définies et ciblées dans lesquelles les réalisations et résultats peuvent être prévus à l'avance avec sécurité (p.ex. l'achèvement d'une étude). Dans les autres cas, une différente option simplifiée en matière de coûts, plus flexible ou progressive, peut être employée, comme des barèmes coûts unitaires.

«Staerken vor Ort» était un programme d'autonomisation du FSE mis en œuvre via 280 offices locaux situés aux quatre coins de l'Allemagne. Des sommes forfaitaires avaient été utilisées pour calculer les montants versés aux offices locaux pour leur administration (voir l'encadré 43 ci-dessous).

Encadré 43: Staerken Vor Ort: utilisation de sommes forfaitaires pour payer les frais de fonctionnement

Staerken Vor Ort était un programme d'autonomisation mis en œuvre en Allemagne de 2009 à 2012 sur la base d'une approche de groupe cible localisé et axé sur les jeunes et les femmes. D'une valeur totale de plus de 71 millions d'EUR, ce programme a été financé par le FSE dans toute la République fédérale et géré par un organisme intermédiaire agissant pour le compte du ministère fédéral de la famille, des personnes âgées, des femmes et de la jeunesse. Le programme a été mis en œuvre via 280 administrations publiques locales. Sur ses trois ans d'activité, le programme a soutenu 9 000 micro-projets, pour une valeur totale de 10 000 EUR et a touché 235 000 jeunes et femmes.

Financement: le programme a octroyé des financements allant jusqu'à 100 000 EUR pour les micro-projets mis en œuvre dans un seul quartier, ou jusqu'à 150 000 EUR dans certains districts de plus grande taille. Les micro-projets eux-mêmes étaient financés à 100 % par le FSE, mais l'autorité locale devait couvrir 15 % de coûts supplémentaires en prenant en charge les coûts de personnel du bureau de coordination local (défini comme étant un bénéficiaire intermédiaire des fonds fédéraux du FSE).

Somme forfaitaire: afin de simplifier l'administration et de réduire le taux d'erreur, une somme forfaitaire a été fixée pour les dépenses opérationnelles hors coûts de personnel des bureaux de coordination locaux. Ces dépenses concernaient des campagnes publicitaires, des coûts administratifs, des petits équipements et des frais d'entretien.

Cette somme forfaitaire a été calculée sur la base de données historiques et en pourcentage du montant total octroyé par le FSE, fixé à 14 % de la subvention totale du FSE. Pour les projets bénéficiant d'une aide maximale de 100 000 EUR, la somme forfaitaire pouvait se monter jusqu'à 14 000 EUR (quartiers) et jusqu'à 21 000 EUR pour les districts dont l'aide peut atteindre 150 000 EUR. En échange de cette somme forfaitaire, les bureaux de coordination locaux devaient satisfaire un certain nombre de conditions:

- les comités locaux accompagnant le programme au niveau local devaient avoir été mis en place;
- au minimum une campagne publique doit avoir été lancée au niveau local;
- le bureau de coordination local devait avoir participé au moins une fois aux groupes ou événements de mise en réseau fédéraux;
- un certain nombre des micro-projets qui avaient été prévus devaient avoir été exécutés et les fonds relatifs aux micro-projets devaient avoir été correctement gérés.

La méthode de calcul était basée sur le règlement n° 396/2009 relatif au FSE ainsi que sur le document de travail pertinent⁸⁵. Le programme s'est terminé fin 2011 et a été évalué en 2012. Une autre solution envisageable aurait été d'utiliser un système de taux forfaitaire.

(<http://www.staerken-vor-ort.de/>)

La Commission recommande que les travaux relatifs aux méthodes de calcul des options simplifiées en matière de coûts impliquent l'ensemble des parties prenantes, notamment les GAL et les autorités d'audit, afin que tous les acteurs des systèmes de gestion et de contrôle comprennent et acceptent le nouveau système.

⁸⁵ Note d'orientation COCOF 09/0025/04-EN du 28.1.2010 (une mise à jour de cette note est en cours de préparation par la Commission européenne).

7.6 Audit et contrôles

Les opérations de DLAL sont soumises à des audits et des contrôles réalisés par les autorités compétentes dans les limites de leurs compétences et responsabilités spécifiées dans les dispositions réglementaires de l'UE relatives aux systèmes de gestion et de contrôle des projets cofinancés par les Fonds ESI.

Il est de la plus haute importance d'établir d'entrée de jeu des procédures transparentes et équitables, définissant clairement les responsabilités et obligations de rendre des comptes incombant à tous les acteurs impliqués. Les bénéficiaires doivent être informés de toutes les obligations qu'ils sont censés respecter, et ce au stade le plus précoce possible du cycle de projet.

Afin d'assurer la bonne gestion du DLAL, des contrôles effectifs et efficaces devraient être intégrés aux procédures visant à atténuer, entre autres, les risques inhérents à la possibilité de conflits d'intérêts, de chevauchement de fonctions et de critères d'admissibilité manquant de clarté.

La mise en œuvre des opérations de DLAL devrait tenir compte des risques susceptibles d'entraîner des erreurs, notamment en veillant à ce que les coûts engagés soient raisonnables et que les procédures de passation de marché, le cas échéant, soient respectées.

7.7. Conclusions

Comme nous l'avons vu, bon nombre des recommandations formulées ci-dessus sont principalement destinées aux AG responsables de la conception de mécanismes de mise en œuvre efficaces. Toutefois, les GAL devraient connaître les avantages et conséquences potentiels des différentes options de mise en œuvre et jouer un rôle actif dans les discussions avec les AG en vue de mettre au point des mécanismes de mise en œuvre adaptés au DLAL. La création de réseaux entre les GAL et les échanges d'expériences avec les GAL actives dans d'autres régions et/ou utilisant d'autres Fonds peuvent être une importante source de connaissances et d'inspiration, et peuvent guider les GAL dans leurs discussions avec les AG sur les questions ayant trait à la mise en œuvre des projets.

La mise en œuvre du DLAL peut être rendue plus simple, plus rapide et plus facile pour tous les acteurs concernés, mais cela nécessite une planification préalable efficace de la part des AG, ainsi que de nombreux travaux préparatoires, incluant des activités de formation et de sensibilisation de l'ensemble des acteurs de la chaîne de mise en œuvre. Une attention particulière doit être accordée d'entrée de jeu à la mise en place de canaux de communication efficaces entre les GAL et les AG.