

## Développement local mené par les acteurs locaux: les clés du succès

**Dans cette déclaration commune, plusieurs organisations et réseaux de la société civile européenne possédant une longue expérience et une connaissance approfondie du développement local saluent les propositions de la Commission européenne concernant « le Développement local mené par les acteurs locaux » (Community-led Local Development - CLLD)...**

**... et demandent aux parties prenantes européennes, nationales, régionales et locales d'agir pour que cette initiative devienne un axe majeur du Cadre Stratégique Commun (CSC) et des Accords de Partenariat qui englobent l'ensemble des fonds européens et couvrent différentes zones urbaines, rurales et les zones dépendant de la pêche, en s'appuyant sur les succès antérieurs de l'approche CLLD et en surmontant les écueils rencontrés au fil de sa mise en œuvre.**

### [1] Nouvelles propositions positives en matière de CLLD

La Commission européenne a avancé, pour la période 2014-2020, des propositions constructives et encourageantes, qui envisagent une collaboration des fonds du CSC (FEDER, FSE, FEADER, FEAMP<sup>1</sup>) en vue de soutenir le CLLD.

Pour renforcer la cohésion territoriale, la Commission se penche sur le rôle des villes, des zones géographiques fonctionnelles et des territoires infra-régionaux confrontés à des difficultés géographiques ou démographiques spécifiques. Une façon de les surmonter consisterait à faciliter la mise en œuvre de stratégies de développement local intégrées ainsi que la formation de groupes d'action locale (GAL) basés sur les expériences inhérentes à l'approche LEADER<sup>2</sup>.

*La Commission propose, pour les fonds du CSC, une méthodologie CLLD unique, qui :*

- ✓ *se concentre sur des territoires infra-régionaux spécifiques;*
- ✓ *confie l'initiative aux acteurs locaux et est menée par des groupes d'action locale composés de représentants des intérêts socioéconomiques locaux publics et privés ;*
- ✓ *soit mise en œuvre via des stratégies intégrées et multisectorielles de développement local par zone, élaborées en fonction des besoins et potentiels locaux ; et*
- ✓ *inclue des aspects innovants dans le contexte local, ainsi que le réseautage et, s'il y a lieu, la coopération.*

*Cette méthodologie unique permettra une utilisation conjointe et intégrée des fonds nécessaires à la mise en œuvre de stratégies de développement local.*

*La Commission envisage les objectifs phares suivants pour le CLLD :*

---

1 FEDER : Fonds Européen de Développement Régional, FSE : Fonds Social Européen, FEADER : Fonds Européen pour l'Agriculture et le Développement Rural, FEAMP : Fonds Européen pour les Affaires Maritimes et la Pêche.  
2 LEADER : Liaison Entre Actions pour le Développement de l'Economie Rurale

- ✓ *inciter les communautés locales à développer des approches ascendantes intégrées dans les situations où l'on observe un besoin de répondre aux défis territoriaux et locaux appelant un changement structurel ;*
- ✓ *accroître les capacités locales et stimuler l'innovation (y compris l'innovation sociale), l'esprit d'entreprise et la capacité de changement en encourageant l'essor et la découverte des potentialités inexploitées au sein des populations et territoires mêmes ;*
- ✓ *promouvoir le sentiment d'appartenance au territoire en renforçant la participation, et générer un sens de l'engagement, de la responsabilité, une appropriation susceptible d'accroître l'efficacité des politiques européennes ; et*
- ✓ *apporter un soutien à la gouvernance à tous les niveaux en donnant aux populations locales la possibilité de participer pleinement à la mise en œuvre des objectifs de l'UE dans tous les domaines.*

*Les propositions incluent des incitations à la réalisation des CLLD via les programmes opérationnels v (cofinancement plus élevées, par exemple) et la Commission envisage d'y allouer un budget substantiel ; mais seulement le cas particulier du FEADER, une contribution obligatoire de 5 % a été spécifiée pour le CLLD.*

## **[2] Enseignements découlant de la mise en œuvre antérieure du CLLD**

Nous considérons ce cadre comme une étape dynamique et pertinente qui peut faire progresser la gouvernance décentralisée et contribuer au développement durable. En effet, il repose sur plus de 20 ans d'expérience avec LEADER ainsi que d'autres initiatives et programmes qui ont adopté et encouragé une approche axée sur le développement local, à travers un démarrage expérimental dans les années 1980 .

Cette expérience révèle qu'en contrepartie d'investissements relativement modestes, l'approche a suscité une multitude d'initiatives locales génératrices d'emplois, qui ont remporté un franc succès et ont permis à des populations locales d'explorer des solutions durables aux nombreux défis qui se présentaient à leur territoire.

Elle révèle également que cette approche s'est heurtée à une série d'obstacles et goulets d'étranglement lors de sa mise en pratique, comme expliqué ci-après.

- La "méthode LEADER" est de loin l'application la plus systématique et répandue du CLLD en Europe et dans le monde. Néanmoins, si la méthode même fait largement consensus, sa mise en œuvre via l'axe LEADER des programmes actuels de développement rural du FEADER a limité les possibilités d'innovation et d'initiative à l'échelon local. Les acteurs locaux se plaignent d'un excès de main mise de la part des administrations publiques, d'une marge trop restreinte pour la prise de décisions locales, d'un champ d'application trop étroit pour les projets et activités éligibles, et d'un recul de l'engagement volontaire chez les citoyens.
- Une approche similaire est appliquée avec succès depuis 2007 par le Fonds européen pour la Pêche et suscite des enseignements intéressants quant à la façon dont l'approche basée sur le développement local peut aider à relever les défis rencontrés par certaines catégories de population. Les partenariats ne sont toutefois qu'en phase de démarrage, ce qui nous rappelle les longues périodes requises pour obtenir des résultats durables.

- Bien qu'elles n'aient pas intégré tous les éléments-clés du CLLD, les initiatives communautaires telles qu'URBAN et EQUAL ont démontré la valeur d'une approche axée sur le développement local mais bon nombre de leurs aspects innovants ont été dilués par leur intégration dans les programmes généraux. URBACT a fait avancer certains principes via la coproduction de plans d'action locaux basés sur des groupes de soutien locaux impliquant de multiples parties prenantes, mais ces groupes n'ont pas accès à des financements spécifiques pour la mise en œuvre de ces plans.
- De nombreuses autres initiatives locales – Agenda 21 local, Villes en transition (Transition Towns), Pactes territoriaux pour l'emploi, campagnes locales contre la pauvreté, le chômage ou la discrimination,... - partagent des objectifs et/ou groupes-cibles avec le CLLD mais n'ont généralement pas été associées à des instruments de financement et des accords de gouvernance du type CLLD.

Deux points généraux ressortent de la mise en œuvre du CLLD et d'autres approches axées sur le développement local à ce jour.

Pour commencer, le CLLD s'est globalement avéré fructueux, mais n'a pas encore réalisé son plein potentiel à cause de son mode d'application - vu qu'il a été perçu comme un simple "outil d'exécution" et, surtout, qu'il a été intégré sans aucune disposition spécifique dans les programmes généraux menés par des administrations engoncées dans une tradition de subventionnement descendant.

En deuxième lieu, le CLLD pose un double défi aux administrations nationales car il délègue la prise de décisions à des institutions non publiques, comme les groupes d'action locale, et rassemble différents fonds. Une initiative d'intégration largement volontaire en vertu des nouvelles règles du FEDER, du FSE, du FEADER et du FEAMP n'a guère de chances de réussite sauf dans un nombre restreint d'États membres et régions volontaristes. Les administrations sont généralement structurées parallèlement aux fonds plutôt qu'au travers de ceux-ci, et la coordination parmi différents fonds demande un effort pour l'introduction directe de mesures appropriées ainsi qu'une volonté de les maintenir au fil du temps.

Pour ces raisons, nous craignons que les lacunes des dispositions relatives au CLLD à l'échelon européen ainsi que leur mode de transposition dans la "réalité" au niveau des États membres ne débouchent sur une profonde sous-estimation des excellentes opportunités offertes par les propositions initiales de la Commission.

### **[3] Une formidable opportunité à ne pas manquer**

Il faut surmonter ces obstacles afin de ne pas "miner" la nouvelle opportunité du CLLD. Nous considérons le CLLD non seulement comme un mécanisme propice à une meilleure coordination des Fonds, mais aussi comme une opportunité unique de tirer le meilleur parti du capital social, du dynamisme, de l'innovation et d'autres éléments qui lui sont propres d'une manière qui ravivera maints aspects du modèle européen dans de nombreuses sphères politiques, et peut apporter une contribution locale considérable à la stratégie EUROPE 2020. Ces démarches impliqueront différents niveaux de défis, comme expliqué – par ordre croissant d'ambition – dans les trois paragraphes suivants :

D'abord, en ce qui concerne le développement mené par les acteurs locaux dans les zones rurales, côtières et de pêche en eaux intérieures, un feedback initial indique que la plupart des parties prenantes, surtout celles qui participent à cette approche depuis longtemps, prônent une application actualisée de la "méthode LEADER" et tirent parti des enseignements du passé ainsi que des critiques formulées envers la mise en œuvre actuelle de LEADER.

Deuxièmement, dans les villes et agglomérations, le potentiel offert par l'application d'approches participatives à divers défis urbains est considérable et la Commission a suggéré pour la première fois d'accorder une priorité spécifique au développement urbain durable dans les fonds structurels.

L'Europe dans son ensemble est confrontée à des défis requérant une attention particulière, des investissements souvent conséquents et à long terme, ainsi que des approches politiques multidimensionnelles: nombre effarant de jeunes sans emploi, bien-être socioéconomique et équité sociale en période de non-croissance, pénurie de ressources naturelles, protection environnementale et climatique, résilience de communautés locales et nature interculturelle de bon nombre d'entre elles, vieillissement de la population et inclusion de nouveaux groupes démographiques, lutte contre les disparités et la discrimination, accès équitable à la connaissance et aux informations, contrôle démocratique, etc. Le CLLD peut faire la différence dans tous ces domaines en fournissant des points d'entrée ainsi qu'un terrain expérimental pour des solutions participatives, partagées à grande échelle, innovantes et durables.

Troisièmement, le processus politique européen traverse une crise de légitimité. Les citoyens se sentent largement sous-informés, sinon ignorés par les institutions européennes et les mécanismes décisionnels. Les avantages des interventions européennes restent souvent cachés. Une simple poursuite et mise à jour des programmes antérieurs ne manquera pas d'exacerber cette érosion préoccupante de l'esprit européen. Le CLLD détient le potentiel requis pour renouveler la perspective du développement européen. Il peut stimuler l'innovation dans des milliers de contextes locaux, illustrant l'ingéniosité européenne et semant l'espoir et la solidarité en périodes de difficultés. Le défi du CLLD consiste à revitaliser la démocratie locale via de nouveaux modes d'implication des citoyens, ouvrir de nouvelles perspectives, et inventer de nouvelles économies et sociétés locales.

Nous pensons que tous les types de communautés et de régions peuvent bénéficier d'un cadre favorable permettant et stimulant la mise en œuvre de solutions innovantes et participatives via le développement mené par les acteurs locaux.

En ce qui concerne les **types de régions**, on peut envisager :

- **dans l'Europe rurale**, une approche LEADER redynamisée avec des groupes locaux à même de relancer des stratégies véritablement innovantes, ainsi que des partenariats diversifiés et inclusifs qui mettent l'accent sur la prévoyance stratégique, le dialogue et la coopération ;
- **dans les milieux urbains**, la formation de groupes d'action locale dans les quartiers défavorisés des grandes villes ; la création de synergies entre jeunes et vieux, entrepreneurs et chômeurs, habitants de longue date et nouveaux résidents, citoyens et fonctionnaires municipaux afin de reconstituer la vie

publique, régénérer les services vitaux et revitaliser progressivement les quartiers via d'innombrables micro-projets ;

- **dans les zones côtières et les zones de pêche en eaux intérieures**, des partenariats locaux insufflant une vie nouvelle au sein des villages de pêcheurs en rapprochant ceux-ci de leurs clients, afin de trouver des sources de revenus complémentaires à partir de nouvelles activités, et en encourageant les initiatives locales axées sur la mise en valeur des ressources naturelles dans une optique de développement durable ;
- **et de nouveaux partenariats entre différentes zones**: les zones rurales et les pôles urbains, les cités et les zones périurbaines, stimulant l'innovation sociale et de nouvelles formes d'entrepreneuriat.

En ce qui concerne les **problèmes économiques, sociaux et environnementaux urgents**, on peut envisager :

- des groupes d'action locale appliquant des stratégies 'zéro carbone' et intégrant des investissements axés sur la préservation des ressources avec une production énergétique décentralisée, des réseaux "intelligents", des solutions liées à la mobilité, etc. (plus de 70 % des émissions de gaz à effet de serre dépendent du style de vie et le CLLD représente la seule approche qui va au-devant des gens là où ils vivent et travaillent);
- des groupes d'action locale réagissant à la demande croissante de jardins urbains et tissant des liens solides et tangibles avec des fermes familiales durables via des chaînes d'approvisionnement alimentaires gérées par des acteurs locaux et régionaux, l'éducation écologique des jeunes grandissant dans des environnements urbanisés et souvent défavorisés, et la réduction de la tendance croissante à la malnutrition, à l'obésité et au manque d'exercice, afin de contribuer à la santé publique ;
- des groupes d'action locale établissant des réseaux propices au dialogue interculturel, organisant des projets et événements multiculturels, renforçant les liens entre milieux ruraux et urbains, et suscitant une sensibilisation via la convivialité et l'apprentissage mutuel ;
- des groupes d'action locale gérant des fonds locaux et régionaux dont l'objectif est d'aider les micro- et petits entrepreneurs sans accès au système bancaire à lancer ou étendre leurs activités ainsi qu'à établir des structures de coopération dans la région et avec des partenaires étrangers ;
- des partenariats promouvant une utilisation innovante des technologies de l'information afin d'engager les citoyens sur la voie du dialogue et de l'échange concernant des thèmes-clés ; explorant les innovations sociales dans les services publics ; développant des plans d'action locaux contre la pauvreté ou en soutien de groupes particuliers tels que les migrants, les jeunes et les femmes,...

#### **[4] Nos propositions quant à la meilleure façon d'obtenir des résultats**

Il ne fait aucun doute que le potentiel considérable du CLLD pose des défis à la créativité des parties prenantes locales. Il engendre également de formidables défis pour les

administrateurs politiques à l'échelon de l'UE et des États membres concernant la mise en place d'un cadre viable qui contribuera au succès de ce potentiel et de cette créativité.

Pour commencer, nous avons tiré les enseignements de l'application du CLLD dans le passé, et plus particulièrement :

- l'importance de décisions véritablement décentralisées, résolues et responsables par des personnes concernées et engagées dans le cadre d'une cause commune ;
- la spécificité du CLLD, qui a besoin de règles et procédures particulières, différentes d'autres axes de programmes généraux ;
- la nécessité de donner une nouvelle impulsion à des cadres stratégiques sur le plan européen, national et régional - ce qui implique concrètement la mobilisation de toutes les parties prenantes au plus vite afin d'élaborer le mode de mise en œuvre du CLLD sur la base des meilleures pratiques.

Ensuite, nous devons trouver des réponses - convenant pour différents environnements dans différents États membres - à des problèmes-clés liés à la mise en œuvre :

- **Une zone locale «fonctionnelle».** De telles définitions devront respecter les caractéristiques de différents types de zones ainsi que la nature des problèmes abordés par la stratégie locale. Cette problématique est particulièrement pertinente dans de grandes zones urbaines où la recherche de "solutions" aux problèmes des quartiers défavorisés ne peut être limitée à ces seuls quartiers.
- **Stratégies intégrées.** Si une stratégie territoriale pleinement intégrée est la solution idéale, il importera de reconnaître et prendre en compte des dimensions ou priorités particulières concernant certains secteurs (pêche, par exemple) ou groupes-cibles (comme les Roms), sans recourir à des approches sectorielles ou catégorielles, qui seraient contre-productives.
- **Gouvernance.** Une géométrie variable de partenariats horizontaux et verticaux, impliquant la société civile et les instances publiques de façons différentes et complémentaires, sans être dominée par une quelconque partie prenante, devrait être anticipée et prise en compte afin de répondre à différentes attentes locales.
- **Modalités de mise en œuvre.** « Le diable se cache dans les détails », raison pour laquelle un maximum de ces détails (options simplifiées en matière de coûts, par exemple) devraient être clarifiés dès le début, surtout dans le cadre de mécanismes de cofinancement susceptibles de garantir une autonomie et une flexibilité suffisantes aux parties prenantes locales.

Globalement, les problématiques concrètes liées au CLLD pour la période 2014-2020 ont, pour l'heure, été abordées dans une mesure plus large et détaillée au niveau du FEADER et du FEAMP que du FEDER et du FSE. Nous estimons dès lors qu'il est particulièrement urgent d'étoffer les dispositions du FEDER et du FSE concernant le CLLD pour qu'elles soient pleinement équivalentes et compatibles avec celles des autres Fonds.

## [5] Les décideurs politiques de l'UE et des États membres doivent agir

Nous demandons aux institutions européennes et aux États membres d'ouvrir le débat avec des parties prenantes locales afin d'établir des structures et procédures appropriées

offrant un terrain fertile où le CLLD puisse être semé puis se développer et prospérer, devenant non seulement un instrument de renaissance urbaine et rurale mais aussi un axe précieux de l'horizon Europe 2020, de manière à générer une croissance intelligente, écologique et durable éminemment nécessaire, directement profitable aux communautés qui en ont besoin, et propice à une Europe prospère et inclusive.

Nous exhortons dès lors les membres de la **Commission européenne**, du **Conseil européen** et du **Parlement européen** à :

- accorder la priorité au CLLD dans leurs négociations interinstitutionnelles ;
- appréhender le CLLD en tant qu'innovation économique, sociale et institutionnelle, en tant qu'instrument phare pour la stratégie Europe 2020 à l'échelon local, plutôt que comme une discrète note en bas de page dans les politiques et programmes des fonds structurels généraux ;
- s'assurer que les quatre fonds du CSC appliquent des critères de base identiques ou équivalents en matière de CLLD ;
- établir des échéances proches pour la sélection et l'approbation de stratégies locales et groupes d'action locale (avant le 31/12/2015 pour la 1<sup>ère</sup> sélection afin d'éviter des ruptures de financement pour des groupes existants, et pas plus tard que le 31/12/2016 pour la 2<sup>ème</sup> sélection afin de ne pas léser les nouveaux arrivants et de laisser un temps suffisant pour la mise en œuvre).

Nous demandons spécifiquement à la **Commission européenne** :

- d'établir un programme d'application du CLLD, qui respecte pleinement et facilite l'application de tous les éléments phares du CLLD ainsi qu'une utilisation rationalisée de fonds combinés ;
- de faire en sorte que des dispositions spécifiques relatives au CLLD, et conformes à ce qui précède, soient incluses dans tous les Accords de partenariat ainsi que les accords détaillés connexes entre les partenaires nationaux et les partenaires régionaux/locaux ;
- de s'assurer également qu'un financement multiple ne soit pas utilisé pour réduire le volume de support financier précédemment alloué aux opérations de type CLLD par un fonds donné, comme le financement du FEADER pour LEADER ;
- d'entamer sans délai une vaste campagne d'information sur le champ d'application et le potentiel inhérents au CLLD, et adressée aux décideurs politiques nationaux, régionaux et locaux, aux administrations, à la société civile et à d'autres parties prenantes.

Nous demandons spécifiquement aux gouvernements et administrations des **États membres** :

- de collaborer étroitement avec la Commission européenne ainsi qu'avec les parties prenantes régionales et locales pour la préparation des Accords de partenariat selon les modalités suggérées plus haut et, spécifiquement, de définir une stratégie et un budget clairs pour le CLLD ;

- d'activer sans délai, en collaboration avec des parties prenantes locales, un support préparatoire pour l'application du CLLD dans divers environnements – urbain rural, urbain-rural, dépendant de la pêche, transfrontalier – en utilisant l'assistance technique disponible pour la période actuelle ; et d'encourager les parties prenantes locales à utiliser le CLLD de façon créative afin d'aborder une grande variété de problématiques ;
- d'œuvrer activement à la simplification des procédures ainsi qu'à la réduction de la bureaucratie pour les bénéficiaires et partenariats locaux (GAL), en combinaison avec une autonomie accrue des GAL, notamment en établissant des dispositions distinctes pour le CLLD dans les programmes opérationnels pertinents et en adoptant le programme de mise en œuvre du CLLD de la Commission .

La traduction depuis l'anglais vers l'allemand, l'espagnol et le français, a été prise en charge par l'Association Européenne d'Information sur le développement local (AEIDL). [www.aeidl.eu](http://www.aeidl.eu)

*Révisé le 28.07.2012*