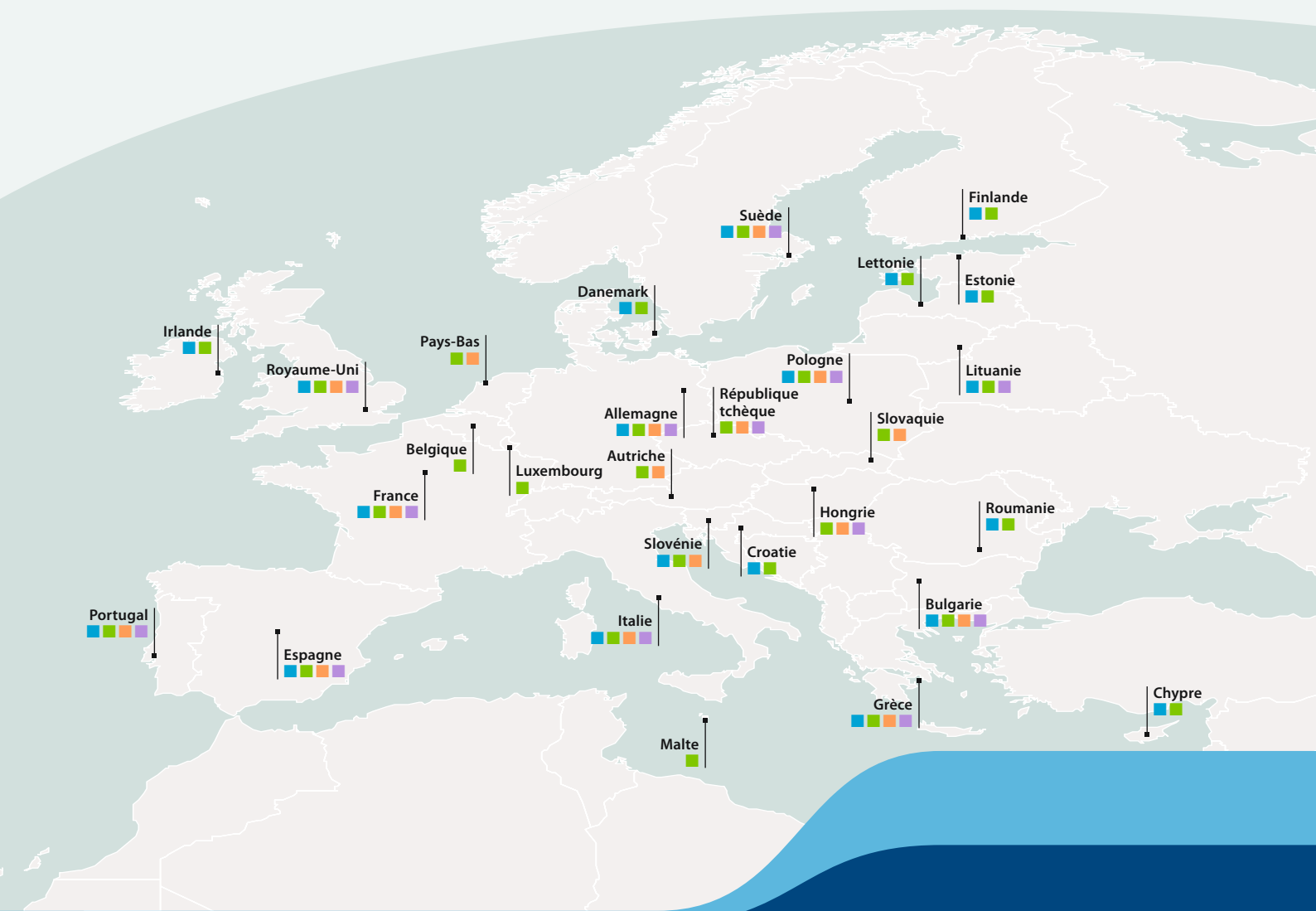




# Démarrer la mise en œuvre du DLAL : guide pratique



### Page de couverture :

États membres utilisant le DLAL dans les Fonds suivants :

■ FEAMP ■ FEADER ■ FEDER ■ FSE

### Photographies :

FLAG de Lesbos (8), GAL de Ponte Lama (13, 14), Municipalité de La Haye (16), Autorité de gestion du FEAMP, Bretagne (20), Autorité de gestion du FSE, Kujawsko-Pomorskie (25), GAL de Krajna et Paluki (partenariat) (27), Réseau LEADER tchèque (29)

### Auteurs :

Urszula Budzich-Tabor, Pedro Brosei avec la contribution de : Jane Davis, Nadia Di Liddo, Joanna Gierulska, John Grieve, Michał Heller, Linda James, Ryszard Kamiński, František Kubeš, Olivier Le Pivert, Johan Magnusson, Ton Overmeire, Anastasios M. Perimenis, Alistair Prior, David Rodda, Radim Sršen, Łukasz Tomczak, Gilles van de Walle, Monica Veronesi Burch, David Wilford

### Production :

DevNet geie (AEIDL/Grupo Alba)/Kaligram.

### Contact :

FARNET Support Unit  
Rue de la Loi 38, boîte 2 | B-1040 Bruxelles  
+32 2 613 26 50 | [info@farnet.eu](mailto:info@farnet.eu) | [www.farnet.eu](http://www.farnet.eu)

### Éditeur :

Commission européenne, Direction générale des Affaires maritimes et de la Pêche, Directeur général.

### Clause de non-responsabilité :

Bien que la Direction générale des Affaires maritimes et de la Pêche soit responsable de la réalisation générale de la présente publication, la Commission européenne décline toute responsabilité quant à l'exactitude, au contenu ou aux positions exprimées dans les articles. Sauf mention contraire, la Commission européenne n'a ni adopté ni approuvé, de quelque manière que ce soit, les positions exprimées dans cette publication. Toute déclaration faite dans la présente ne peut être interprétée comme étant le reflet des opinions de la Direction générale des Affaires maritimes et de la Pêche. La Commission européenne ne garantit pas l'exactitude des données mentionnées dans la présente publication. La Commission européenne ou toute personne agissant en son nom décline toute responsabilité pour tout usage qui peut être fait de la présente publication.

ISBN 978-92-79-60762-2  
ISSN 2363-4057  
doi:10.2771/148198

# Démarrer la mise en œuvre du DLAL : guide pratique

## Table des matières

Liste d'acronymes .....	4
<b>1. Le développement local mené par les acteurs locaux au cours de la période 2014-2020 .....</b>	<b>5</b>
<b>2. Intégrer les fonds de DLAL au niveau local .....</b>	<b>6</b>
2.1. Intégrer plusieurs fonds européens dans une stratégie unique (GAL/FLAG de Lesbos, Grèce) .....	7
2.2. Associer différentes sources de financement à l'échelon européen et national pour réaliser des objectifs locaux (Menter Môn, Pays de Galles, Royaume-Uni) .....	10
2.3. Coopération des GAL et des FLAG en vue de la réalisation d'objectifs communs (Pouilles, Italie) .....	13
2.4. Les défis de l'extension du DLAL aux territoires urbains (La Haye, Pays-Bas) .....	15
2.5. Expérience au niveau local .....	17
<b>3. Utiliser le DLAL pour réaliser des objectifs stratégiques de différents Fonds ESI .....</b>	<b>19</b>
3.1. Le DLAL dans le FEAMP : associer les communautés de pêcheurs au développement territorial intégré en Bretagne .....	19
3.2. Le DLAL dans le FEADER : développement d'entreprises et création d'emplois dans les zones rurales d'Angleterre grâce à LEADER et d'autres fonds .....	23
3.3. Le DLAL dans le FSE : améliorer la cohésion sociale dans la voïvodie de Kujawsko-Pomorskie .....	25
3.4. Le DLAL dans le FEDER : restaurer le potentiel économique et social de zones rurales de la République tchèque .....	28
3.5. Expérience au niveau de l'autorité de gestion .....	31
<b>4. Faciliter la mise en œuvre du DLAL .....</b>	<b>32</b>
4.1. Assurer la simplification et la responsabilisation, notamment en utilisant les options de coûts simplifiés (Pologne) .....	32
4.2. Assurer la coordination entre les fonds au niveau du programme (Suède) .....	35
4.3. Tirer des enseignements du passé : l'expérience écossaise .....	36
<b>5. Conclusions .....</b>	<b>39</b>
Annexe : Aperçu de la mise en œuvre du DLAL dans l'UE .....	41

## Liste d'acronymes

<b>DG AGRI</b>	Direction générale de l'agriculture et du développement rural de la Commission européenne
<b>DG EMPL</b>	Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion de la Commission européenne
<b>DG MARE</b>	Direction générale des affaires maritimes et de la pêche de la Commission européenne
<b>DG REGIO</b>	Direction générale de la politique régionale et urbaine de la Commission européenne
<b>DLAL</b>	Développement local mené par les acteurs locaux
<b>FEADER</b>	Fonds européen agricole pour le développement rural
<b>FEAMP</b>	Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (2014-2020)
<b>FEDER</b>	Fonds européen de développement régional
<b>FEP</b>	Fonds européen pour la pêche (2007-2013)
<b>FLAG</b>	Groupe d'action locale pêche ( <i>Fisheries Local Action Group</i> )
<b>Fonds ESI</b>	Fonds structurels et d'investissement européens
<b>FSE</b>	Fonds social européen
<b>GAL</b>	Groupe d'action locale
<b>LEADER</b>	Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale
<b>OSC</b>	Options de coûts simplifiés
<b>PCP</b>	Politique commune de la pêche
<b>PDR</b>	Programme de développement rural
<b>PO</b>	Programme opérationnel
<b>SDL</b>	Stratégie de développement local

### États membres de l'UE :

<b>AT</b>	Autriche
<b>BE</b>	Belgique
<b>BG</b>	Bulgarie
<b>CY</b>	Chypre
<b>CZ</b>	République tchèque
<b>DE</b>	Allemagne
<b>DK</b>	Danemark
<b>EE</b>	Estonie
<b>ES</b>	Espagne
<b>FI</b>	Finlande
<b>FR</b>	France
<b>GR</b>	Grèce
<b>HR</b>	Croatie
<b>HU</b>	Hongrie
<b>IE</b>	Irlande
<b>IT</b>	Italie
<b>LT</b>	Lituanie
<b>LU</b>	Luxembourg
<b>LV</b>	Lettonie
<b>MT</b>	Malte
<b>NL</b>	Pays-Bas
<b>PL</b>	Pologne
<b>PT</b>	Portugal
<b>RO</b>	Roumanie
<b>SE</b>	Suède
<b>SI</b>	Slovénie
<b>SK</b>	Slovaquie
<b>UK</b>	Royaume-Uni

# 1. Le développement local mené par les acteurs locaux au cours de la période 2014-2020

Le développement local mené par les acteurs locaux (DLAL) est utilisé comme outil stratégique depuis le début des années 1990 dans les zones rurales (dans le cadre de LEADER) et depuis 2007 dans les zones de pêche (au titre de l'Axe 4 du Fonds européen pour la pêche). Depuis 2014, cette approche peut aussi être utilisée dans la mise en œuvre de quatre Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) : le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds social européen (FSE). Dans certains États membres ou régions de l'UE, ces fonds peuvent être associés pour financer la mise en œuvre d'une seule et même stratégie de développement local.

La méthodologie du DLAL, initialement développée et déployée dans un contexte rural, est à présent utilisée dans de nombreuses régions d'Europe. Cette évolution suppose un nouveau processus d'apprentissage pour les autorités de gestion (AG), les organismes intermédiaires, les organismes payeurs, les groupes d'action locale (GAL) et les bénéficiaires, en particulier :

- > les personnes associées à la mise en œuvre du FEDER et du FSE, y compris dans les zones urbaines, doivent comprendre les possibilités offertes par le DLAL et comment l'utiliser pour réaliser des objectifs stratégiques ;
- > les acteurs du DLAL dans les territoires où l'une ou l'autre forme de stratégie multifonds (utilisation de plusieurs fonds dans le cadre d'une même stratégie) est envisagée devront coordonner et associer différentes sources de financement pour relever le plus efficacement possible les défis du développement local.

La Commission européenne a mis en place des instruments pour aider les acteurs nationaux, régionaux et locaux à programmer et à mettre en œuvre le DLAL. En 2013-2014, les quatre directions générales (DG) en charge du DLAL ont produit conjointement deux séries de documents de référence, l'une s'adressant

surtout aux autorités de gestion et l'autre aux acteurs locaux<sup>1</sup>. La présente brochure est basée sur ces précédents documents de référence et intègre aussi les premiers résultats de la mise en œuvre du DLAL, au début de la période 2014-2020.

Le **Chapitre 2** examine comment intégrer, concrètement, des fonds européens au niveau local. Quatre exemples issus de différentes régions d'Europe illustrent différentes approches de coordination du financement du DLAL.

Le **Chapitre 3** présente les points de vue des autorités de gestion qui utilisent le DLAL dans leurs programmes opérationnels afin de réaliser les objectifs stratégiques des fonds européens concernés. Cette perspective des AG est complétée par les points de vue des GAL sur les défis et opportunités du DLAL sur leur territoire et sur la façon dont ils envisagent d'en tenir compte dans leurs stratégies locales.

Dans le **Chapitre 4**, nous nous intéresserons aux défis propres à la mise en œuvre du DLAL, en particulier les défis posés par la nécessité de simplifier et de bien coordonner les fonds au niveau programmatique.

L'**Annexe** dresse un état des lieux du DLAL dans différents fonds européens sur la base des informations disponibles en février 2016.

*Le contenu de cette brochure s'inspire dans une large mesure des études de cas et des discussions du séminaire transnational «**Mise en œuvre du DLAL dans les Fonds ESI**», organisé par la DG MARE, en coopération avec les trois autres DG en charge du DLAL (AGRI, EMPL, REGIO) à Edimbourg, en décembre 2015. **Nous tenons à adresser nos remerciements aux FLAG et aux GAL qui ont contribué à cet événement et à la présente publication en fournissant des informations sur la mise en œuvre du DLAL dans leur pays/région/territoire.***

1 [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance\\_community\\_local\\_development.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_community_local_development.pdf), [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance\\_clld\\_local\\_actors.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_clld_local_actors.pdf).

## 2. Intégrer les fonds de DLAL au niveau local

De nombreux partenariats locaux qui mettent en œuvre le DLAL ont déjà une expérience de l'intégration et de la coordination de différentes sources de financement. Ainsi, au cours de la période 2007-2013, tous les Groupes d'action locale pêche (FLAG)<sup>2</sup> lettons et de nombreux FLAG du Danemark, de Finlande, de Suède et d'Allemagne ont eu la possibilité de faire appel au financement du FEDER et du FEP, mais ils ont généralement dû introduire des demandes distinctes auprès de chacune de ces sources de financement. Dans d'autres États membres, par exemple en Grèce, plusieurs sources de financement étaient gérées par un organisme unique, mais les demandes devaient être introduites séparément pour chaque zone géographique.

Depuis le début de la période 2014-2020, les GAL ont la possibilité d'élaborer une stratégie unique qui peut être utilisée pour leur demande de financement auprès de différents Fonds ESI. Cette possibilité ne concernera toutefois qu'un nombre limité d'États membres et de régions (voir Annexe). Dans d'autres régions d'Europe, la stratégie des GAL ne sera financée que par un seul fonds. S'ils souhaitent faire appel à d'autres sources pour compléter le financement, ils devront en faire la demande séparément, projet par projet<sup>3</sup>, comme c'était le cas au cours des précédentes périodes de programmation.

Dans ce chapitre, nous présentons quelques exemples illustrant comment des GAL et des FLAG s'y sont pris pour coordonner différents fonds au niveau local :

- > le GAL/FLAG de Lesbos, en Grèce a sollicité une subvention auprès de deux fonds de DLAL (le FEADER et le FSE) mais a combiné ces deux sources pour mettre en œuvre une stratégie globale ;
- > à Menter Môn (Pays de Galles), l'entreprise de développement local a démarré ses activités avec le soutien de LEADER avant d'élargir progressivement ses sources de financement et son champ d'intervention ;
- > dans la région italienne des Pouilles, les territoires du GAL et du FLAG sont différents, mais les approches et les objectifs stratégiques sont très complémentaires.

Un autre exemple montre comment une stratégie de DLAL peut être intégrée dans un contexte de développement urbain plus général, un processus aujourd'hui en cours dans le quartier de Scheveningen, à La Haye, aux Pays-Bas.

Ces exemples ont été sélectionnés car ils illustrent d'intéressantes initiatives locales qui ont été les premières à intégrer différents fonds au niveau local et/ou à développer le DLAL dans de nouveaux territoires (comme l'initiative de DLAL à Scheveningen). En raison leur caractère particulièrement innovant et de l'accent mis spécifiquement sur le contexte, il y a lieu de considérer ces initiatives non pas comme des bonnes pratiques mais plutôt comme une source d'inspiration pour d'autres groupes d'action locale qui essaient d'intégrer différents fonds à l'échelon local.

---

2 Dans la terminologie de l'UE, les partenariats locaux qui mettent en œuvre le développement local mené par les acteurs locaux sont généralement désignés sous le terme de Groupes d'action locale (GAL). Dans cette publication, le terme FLAG (*Fisheries Local Action Group*, Groupe d'action local pêche) est généralement utilisé pour désigner des GAL situés dans des zones de pêche et qui mettent en œuvre le DLAL grâce au financement du FEP ou du FEAMP. Le terme plus général « GAL » est utilisé pour désigner des groupes locaux, quelle que soit la source de financement.

3 Ainsi, le GAL pourrait devoir répondre à des appels à propositions spécifiques organisés par les autorités de gestion du FEDER ou du FSE.

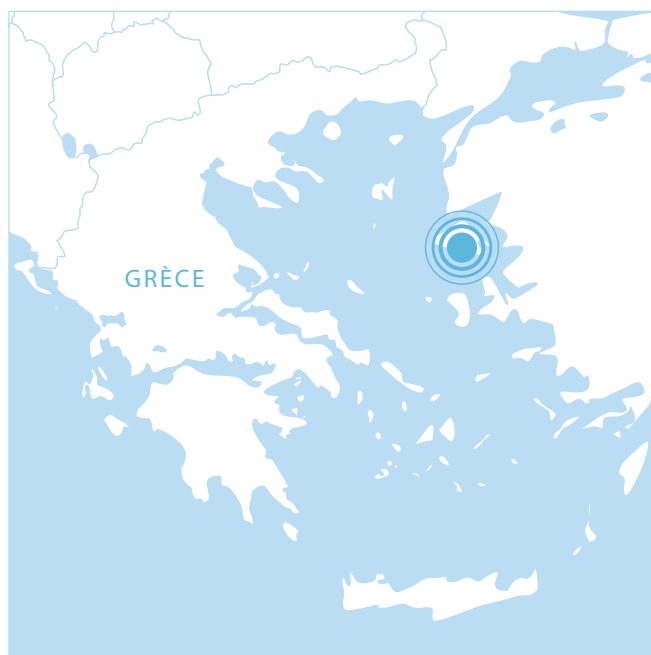
## 2.1. Intégrer plusieurs fonds européens dans une stratégie unique (GAL/FLAG de Lesbos, Grèce)

Le GAL/FLAG de Lesbos a été choisi comme exemple de partenariat ayant réussi à intégrer différentes sources de financement au cours de la dernière période de programmation. Il a montré que lorsque le processus de développement local mené sur un territoire associe le DLAL et la gestion de différents types de financement, les responsabilités et les pouvoirs décisionnels doivent être clairement définis. Il illustre aussi le rôle de l'agence de développement local dans l'harmonisation du cadre d'exécution des différents fonds.

La société de développement local de Lesbos (ETAL S.A.) est un organisme privé composé de partenaires des secteurs public et privé. Elle a été créée en 1992, sous LEADER I, et se concentre exclusivement sur la mise en œuvre de programmes européens. Elle utilise un large éventail de sources de financement pour mettre en œuvre une stratégie globale.

Au cours de la période 2007-2013, la stratégie a été principalement axée sur le développement de produits de qualité spécifiques qui ont permis de différencier l'offre touristique de l'île tout en tenant compte de son caractère rural. Ce thème a servi de fil conducteur à toutes les activités de la société, y compris aux stratégies GAL et FLAG.

ETAL s'est chargée de mettre en œuvre des interventions au titre du FEADER et du FEP sur les îles grecques de Lesbos, Lemnos et Agios Efstratios (Saint Eustrate). Ces îles comptent parmi les régions européennes les plus reculées et sous-développées en termes de PIB moyen, un défi encore aggravé par la médiocrité des infrastructures, un taux de chômage élevé (15 %) et l'exode des habitants. La région possède en revanche divers atouts, comme un environnement préservé et un riche patrimoine culturel. En outre, contrairement à certaines îles grecques qui souffrent d'une forte pression touristique, l'île de Lesbos et ses voisines ont réussi à préserver un environnement de qualité ainsi que leur réputation de destination touristique relativement sélect.



Au cours de la période 2007-2013, le financement du DLAL au titre du FEADER (LEADER) et du FEP (Axe 4) a été complété par l'octroi de fonds de l'Axe 3 du FEADER (diversification et qualité de vie), de l'Initiative locale d'emploi du FSE (économie sociale), du programme « société numérique » du FEDER, d'INTERREG et de divers projets du FEDER, ainsi que par des ressources propres d'ETAL, un financement affecté à la réalisation des objectifs stratégiques généraux. La société a donc eu à sa disposition un budget total d'environ 45 millions d'euros, dont 27,5 millions d'euros de fonds publics. Le FEADER et le FEP ont toutefois été les principales sources de financement.





▲ Port de Lesbos

En ce qui concerne la mise en œuvre, le processus de prise de décision a été fonction du fonds et du programme concernés. S'agissant du FEP (2007-2013), le Conseil d'administration (CA) d'ETAL a mis sur pied un organisme décisionnel distinct (comité), composé de membres du CA ainsi que de représentants de la communauté des pêcheurs (par ex. l'association professionnelle des pêcheurs de l'île). Ses cinq membres statuaient sur toutes les questions en rapport avec l'Axe 4, sur la base des propositions du personnel du FLAG, responsable quant à lui des aspects opérationnels.

Un mécanisme similaire avait mis en place pour l'Axe 4 du FEADER (LEADER). L'Axe 3 du FEADER a été mis en œuvre sur la base d'un contrat distinct conclu avec le ministère des affaires rurales. Le mécanisme de prise de décision était ici différent, car le territoire géographique couvert était plus étendu. Les quatre sociétés de développement de la région de l'Égée du Nord participantes ont mis en place un consortium, doté d'un organe de décision composé d'un représentant de chacune des quatre entreprises. ETAL, en sa qualité de chef de file, avait une voix prépondérante.

ETAL a ainsi mis en place un système au sein duquel les responsabilités sont clairement séparées, en fonction de chaque grand programme de financement. La participation de nombreux membres du CA d'ETAL aux organes de décision est un gage de flexibilité et de cohérence. Le CA, composé de dix membres, ne participe pas à la sélection des projets mais suit l'évolution de la stratégie globale. Il se réunit officiellement au moins tous les deux mois (et dans de nombreux cas, plus souvent) pour examiner l'état d'avancement de la stratégie. Différentes parties prenantes sont conviées à ces réunions.

Le processus d'animation et de facilitation fait toujours référence à la stratégie globale pour le territoire. Une fois associés, les bénéficiaires potentiels peuvent être orientés vers une source de financement spécifique, en fonction de leurs besoins ou du territoire dont ils sont originaires. Ils reçoivent ensuite toutes les informations nécessaires à la préparation de leur demande. Les appels à propositions pour les différents fonds sont harmonisés. Ils sont organisés au moins une fois par an et les bénéficiaires ont suffisamment de temps pour développer leurs idées.



La société concentre une grande partie de ses activités sur le secteur privé, elle offre des incitants financiers et joue un rôle de facilitateur, aidant ainsi différentes entreprises locales à coopérer en vue de la réalisation d'un objectif commun. Cette approche améliore la cohérence de la stratégie, même si diverses activités sont financées par différentes sources. En concertation avec les acteurs locaux, la société a élaboré une politique de soutien direct à certaines « actions structurelles » susceptibles de stimuler d'autres projets. Une série d'investissements municipaux dans l'aménagement de sentiers de randonnée ont ainsi été financés afin d'encourager les entrepreneurs privés à développer des activités autour de ces itinéraires. Ces activités ont récemment été diversifiées et étendues au vélo. Un événement majeur est prévu en octobre 2016 avec un concours qui sera l'occasion pour les participants de choisir « leur » itinéraire parmi divers ceux qui ont été aménagés pour explorer le réseau étendu de sentiers qui couvrent l'île et relient ses principaux centres d'intérêt. La promotion de cette initiative est assurée en coopération avec des organisations d'Italie, de Malte et de Slovénie, avec le soutien du programme COSME de diversification touristique du FEDER.

Une initiative de numérisation d'ouvrages dans une bibliothèque vieille d'un siècle est un autre exemple de projet financé à partir de différentes sources. L'association en charge de la gestion de la bibliothèque a reçu des fonds du FEDER pour numériser toute sa collection et du FEADER pour rénover le bâtiment et le rendre plus accessible. Dans les deux mois suivant la fin du projet, la bibliothèque associait déjà la communauté locale à ses activités avec l'organisation d'un atelier d'instruments traditionnels dans une école, avec l'utilisation de matériel nouvellement acquis.

Les règles d'éligibilité élaborées à l'échelon du programme constituent un des aspects clés de l'intégration des fonds. Au cours de la période 2007-2013, en Grèce, certains types de financement n'étaient accessibles que dans des régions administratives préalablement définies. Ainsi, le financement du FEP ne pouvait être utilisé que dans les zones côtières et celui du FEADER exclusivement dans les zones rurales, sauf celles ayant reçu des fonds du FEP, d'où une intégration difficile de ces fonds. Suite au scénario multifonds retenu pour 2014-2020, toute l'île sera éligible au soutien du DLAL au titre du FEADER, du FEDER et du FSE, tandis que le FEAMP continuera à soutenir uniquement des activités mises en œuvre dans les zones côtières.

La complexité administrative du processus d'exécution est une autre difficulté à laquelle l'entreprise doit faire face. ETAL aide ses bénéficiaires à relever ce défi en vérifiant que tous les documents soient bien complets avant leur soumission à l'AG. Assez souvent, elle facilite aussi les contacts avec les autorités fiscales ou de contrôle.

Au cours de la période 2007-2013, ETAL a réussi à obtenir un financement européen très important pour mettre en œuvre sa stratégie : au titre de l'Axe 3 du FEADER (12,3 millions d'euros), de l'Axe 4 du FEADER-LEADER (6,5 millions d'euros) et de l'Axe 4 du FEP (4,5 millions d'euros). Pour la période 2014-2020, la société de développement de Lesbos espère financer sa stratégie grâce au DLAL multifonds. Un appel conjoint pour les stratégies GAL/FLAG FEADER et FEAMP est en préparation, sous l'égide du ministère de l'agriculture.

Ces derniers mois, l'île de Lesbos a dû gérer l'afflux massif de réfugiés transitant sur son territoire. Forts d'un solide sentiment de solidarité, les habitants de l'île sont parvenus à faire face à l'aspect humain de la tragédie. Cela souligne le rôle important, dans des situations de crise, d'un secteur de développement local fort, ayant accès à différentes sources de financement et capable de mobiliser la communauté locale pour relever avec flexibilité un large éventail de défis. Toutefois, l'impact environnemental et socioéconomique profond de la crise des migrants est un réel problème et servira véritablement de test pour la stratégie de DLAL.

## 2.2. Associer différentes sources de financement à l'échelon européen et national pour réaliser des objectifs locaux (Menter Môn, Pays de Galles, Royaume-Uni)

Tout comme le GAL/FLAG de Lesbos en Grèce, Menter Môn, au Pays de Galles, montre comment une solide agence de développement local peut associer différents fonds pour s'attaquer à un large éventail de questions tout en respectant l'approche participative et menée par la communauté inhérente au DLAL. Son expérience montre que le développement local est un processus de longue durée dont le succès dépend de la capacité à associer les possibilités de financement offertes au cours de chaque période de financement à une vision de développement à long terme.



Menter Môn est un GAL et une entreprise communautaire à but non lucratif. Elle a été créée en 1995, au début de l'initiative communautaire LEADER II, afin de permettre la mise en œuvre de programmes de développement rural sur l'île d'Anglesey. Elle se compose de douze administrateurs, désignés par les secteurs privé et bénévole.

Menter Môn mettait initialement l'accent sur l'animation des zones rurales d'Anglesey, qui avait souffert de la disparition de nombreuses infrastructures clés. Ce travail d'animation a consisté à convaincre les communautés locales qu'elles pourraient avoir un rôle à jouer dans l'amélioration de leur situation économique. Il faisait partie intégrante du processus LEADER II sur le territoire.

Menter Môn a pour objectif stratégique général de développer l'économie locale par tous les moyens dont elle dispose et dans le respect des principes de l'entreprise sociale. Elle vise en particulier à promouvoir l'entrepreneuriat dans des territoires confrontés à de graves difficultés et à créer des entreprises sociales viables, créatrices d'emplois et au service de la communauté.

Cette **approche stratégique générale** est compensée par un degré élevé d'opportunisme pragmatique, les ressources disponibles étant mises au service des opportunités et des besoins identifiés. L'évolution à long terme de cette approche stratégique est ainsi influencée par les possibilités offertes par les différents programmes depuis 1995.

Axée initialement sur LEADER, Menter Môn est devenue une vaste organisation de développement local, qui a attiré plus de 50 millions d'euros de financement et emploie 35 personnes. Ses activités s'étendent à présent au-delà de l'île d'Anglesey, à d'autres territoires du Pays de Galles. Elle utilise le financement de l'UE et de divers programmes publics gallois pour contribuer à la réhabilitation d'infrastructures communautaires, soutenir des événements, créer des entreprises d'intérêt collectif et promouvoir le patrimoine local. L'évolution du contexte opérationnel l'a amenée à modifier son modèle d'entreprise, évolution nécessaire pour assurer sa viabilité à long terme. Menter Môn est donc décidée non seulement à développer des sources de revenus alternatives mais aussi à acquérir du patrimoine immobilier, comme le bâtiment qui abrite ses bureaux.

**Les fonds européens ont joué un rôle important en activant un processus de développement local.** Au début, en plus des fonds de LEADER II, Menter Môn finançait ses activités grâce à un financement Objectif 1 du FEADER et elle a continué à utiliser les Fonds structurels au cours de LEADER+.

Au cours de la période 2007-2013, l'agence a été financée au titre de plusieurs programmes de l'UE. Elle a ainsi reçu :

- > environ 2,3 millions d'euros de LEADER (Axe 4 du FEADER) et 830 000 euros de l'Axe 4 du FEP pour mettre en œuvre des stratégies de développement local (SDL) ;
- > 2,7 millions d'euros de l'Axe 3 du FEADER (diversification et qualité de vie – essentiellement mis en œuvre par le biais du GAL) ;



- > 5,2 millions d'euros du FSE pour le projet *Shaping the Future* (soutien au reclassement de 1 400 employés de la centrale nucléaire de Wylfa, suite à sa fermeture à la fin de 2015) ;
- > environ 5,2 millions d'euros du FEDER, au titre du programme Cyfenter, pour offrir un soutien financier à des entreprises sociales (dans les quatre comtés du nord-ouest du Pays de Galles).

Menter Môn tire actuellement ses revenus des subventions reçues et de ses activités commerciales. Elle participe à des marchés publics du Pays de Galles ou du Royaume-Uni dans des domaines comme le soutien à l'emploi ou aux entreprises, et gère également ses propres entreprises, à savoir une unité de développement de produits alimentaires, un gîte, une déchetterie, des services paysagers et un bureau de conseil en environnement.

L'économie sociale, l'entrepreneuriat social et l'appropriation par les acteurs restent au cœur de l'approche stratégique de l'agence. Les entreprises gérées par Menter Mòn, qui sont également des entreprises sociales, s'inscrivent toutes dans cette logique. Menter Mòn est convaincue **qu'il faut développer la capacité des entreprises sociales et des organisations communautaires** à acquérir, développer et gérer des biens. L'objectif global est de les rendre autonomes et de substituer une plus grande orientation commerciale à la dépendance vis-à-vis des subventions.

L'approche de LEADER/DLAL fait partie intégrante de toutes les activités de Menter Môn, même s'il a toujours été clair qu'à elles seules, les stratégies du GAL ou du FLAG ne permettraient pas de réaliser un niveau élevé de développement et qu'il fallait donc élaborer une vision globale pour le territoire. La mise en commun de différentes sources de financement a été jugée essentielle pour la mise en œuvre d'une approche stratégique plus générale. La stratégie de développement local (SDL) LEADER 2014-2020 se veut être un laboratoire d'innovation, en complément à la poursuite des financements normaux attendus de l'UE. La SDL souligne également la portée régionale de Menter Môn, vu le lien étroit avec un large éventail de stratégies régionales qui dépassent les frontières du territoire GAL initial (l'île d'Anglesey) et couvrent tout le nord-ouest du Pays de Galles.

Dès sa création, Menter Môn a participé à des projets financés par d'autres fonds structurels, ce qui lui a permis d'acquérir une très vaste expérience dans l'intégration des Fonds ESI. Ainsi, de nombreuses start-up innovantes ou entreprises existantes ayant des idées innovantes sont d'abord identifiées par le biais de LEADER. Conformément à la stratégie du GAL d'Anglesey, ces entreprises bénéficiaires sont ensuite réorientées vers un possible soutien au titre des programmes du FEDER. Il en va de même pour les particuliers et les entreprises dont les besoins de formation ont été identifiés par le biais de LEADER et qui sont ensuite réorientés vers le FSE en vue d'un financement. Pour faciliter les choses, Menter Môn gère une base de données des services disponibles par le biais des programmes principaux des Fonds ESI. La sensibilisation du personnel aux limites de la capacité d'intervention de LEADER est également essentielle pour s'assurer que les bénéficiaires potentiels aient accès à des conseils pertinents.

Un projet LEADER II lancé à la fin des années 90 illustre le travail à long terme de l'agence sur une initiative de développement intégré : faire de la randonnée récréative un secteur de croissance économique. Menter Môn a ainsi facilité la coopération entre groupes de marche, propriétaires fonciers, syndicats agricoles, chambres d'hôte, gîtes, groupes de protection du patrimoine, organismes de conservation et autorités en charge des transports.

Cette coopération a notamment débouché sur un résultat majeur : la *Coastal Path experience* (l'expérience « sentier côtier »), aménagée autour des éléments suivants :

- > le sentier côtier d'Anglesey (125 km) ;
- > les Saints Walks (8 x 8 km) ;
- > l'Anglesey Walking Festival (à présent dans sa dixième année) ;
- > le réseau Anglesey Farm Holiday (17 membres).

Selon les estimations, ces différentes activités attirent chaque année plus de 300 000 personnes. Près de 150 000 visiteurs ne sont pas originaires de la région, et la moitié d'entre eux citent la randonnée comme principale raison de leur visite. L'impact économique de cette initiative a été estimé à près de 16 millions d'euros par an<sup>4</sup>.

La *Coastal Path experience*, une des premières innovations dans cette niche touristique de l'île, a ensuite été étendue avec le soutien du Conseil du comté d'Anglesey. La nouvelle SDL pour Anglesey prévoit l'extension du sentier côtier, avec le développement d'itinéraires pour cyclistes. Le cyclotourisme est source d'avantages économiques importants pour l'île et l'idée est donc de soutenir l'aménagement de cinq nouvelles boucles thématiques, au départ du sentier côtier, et de compléter l'offre de circuits de randonnée hors-saison.

En ce qui concerne l'organisation de la période 2014-2020, le gouvernement gallois a encouragé les GAL LEADER à identifier les possibilités de **coopération entre différents comtés**. Les GAL d'Anglesey et de Gwynedd ont ainsi officiellement convenu de travailler en partenariat. Leurs SDL respectives mettent en avant leur engagement en faveur de la coopération interterritoriale.

En outre, Menter Môn fait aujourd'hui également office d'instance responsable pour les deux GAL et gère à cet effet une équipe administrative et financière commune, garante d'une grande efficacité administrative.

Au cours de la période 2007-2013, au titre du DLAL dans le secteur de la pêche, un FLAG unique, géré par Menter Môn, couvrait déjà les deux comtés. Toutefois, le processus de lancement du FEAMP n'ayant pas encore démarré au Pays de Galles au moment de la rédaction du présent guide, il est trop tôt pour dire si cette approche sera poursuivie au cours de période 2014-2020.

Début 2016, LEADER était en effet la seule source de financement européen ayant été confirmée pour la période 2014-2020. Menter Môn s'attend cependant à recevoir d'autres fonds européens, comme au cours de la période précédente, dès que les programmes concernés auront démarré. Ainsi, elle a déjà répondu à un appel d'offres pour des services de gestion d'écosystèmes au titre de la mesure « Coopération » du programme de développement rural FEADER.

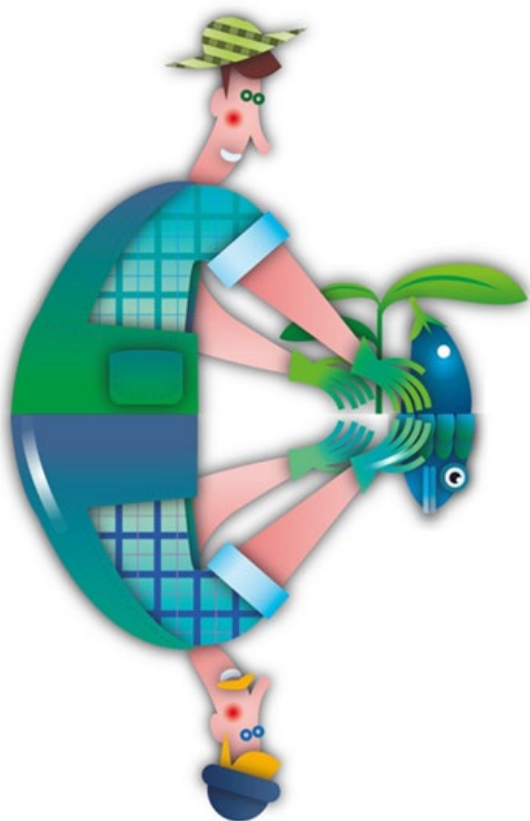
Le financement attendu au titre du FEADER pour toute la période 2014-2020 s'élève à environ 9,2 millions d'euros pour les deux GAL, un montant nettement supérieur à celui de la période précédente. Cette augmentation est due au fait que pour cette période, le gouvernement gallois a décidé d'intégrer directement dans la SDL LEADER la majeure partie des subventions de l'ancien Axe 3 (que les GAL avaient déjà reçues). Cette décision vise à simplifier la mise en œuvre du PDR mais tient compte également de la nécessité d'améliorer l'efficacité des stratégies LEADER en dégagant davantage de fonds pour des actions structurelles. De cette façon, LEADER dépassera peu à peu les seules actions pilotes et innovantes pour assumer un plus grand rôle dans le développement territorial.

---

4 Source : Menter Môn, enquête réalisée en 2012

## 2.3. Coopération des GAL et des FLAG en vue de la réalisation d'objectifs communs (Pouilles, Italie)

Dans les Pouilles, les acteurs du développement local ont anticipé la décision régionale d'opter pour le DLAL multifonds. Des GAL et des FLAG ont ainsi pris l'initiative de démarrer une réflexion commune sur les avantages potentiels d'une coopération. Ce processus a amélioré la coopération et la coordination de leurs SDL 2007-2013 respectives. Il devrait à présent être étendu au niveau suivant, par le biais des stratégies multifonds de la période 2014-2020.



▲ Promotion conjointe des produits agricoles et de la pêche

Au cours de la période 2007-2013, 192 GAL et 43 FLAG ont été à l'œuvre en Italie. Cinquante-neuf GAL partageaient leur territoire avec un FLAG. Dans la région des Pouilles, deux partenariats voisins – le GAL Ponte Lama et le FLAG Terre di Mare – ont mis en place une coopération étroite, encouragés en partie par le fait que les autorités régionales des Pouilles pourraient proposer une approche multifonds pour le DLAL au cours de la nouvelle période.

En 2007-2013, les stratégies des deux entités partageaient déjà de nombreuses similitudes : le GAL avait pour objectif d'augmenter la valeur des ressources agroalimentaires locales et de renforcer le rôle des petits agriculteurs dans la chaîne agroalimentaire, tandis que le FLAG s'employait à accroître la valeur des ressources halieutiques locales et à renforcer le rôle des pêcheurs au sein de la chaîne de valeur de la pêche. Tous deux ont aidé leurs producteurs à mieux s'organiser et à réaliser d'importantes campagnes de promotion axées sur l'éducation, la culture et le tourisme. La coopération entre le GAL et le FLAG a démarré à la fin 2014. Ils organisent des réunions conjointes de parties prenantes pour débattre de la stratégie future (2014-2020), créent des liens entre les promoteurs de projet pour les encourager à coopérer et développent une marque commune pour les produits agricoles et de la pêche du territoire.

Le GAL et le FLAG ont également participé à des activités de coopération destinées à créer de la valeur ajoutée pour les deux secteurs de production primaire du territoire, de manière coordonnée. Cette coopération a ouvert de nouvelles possibilités de commercialisation conjointe des produits agricoles



et de la pêche, par le biais d'initiatives de vente directe et de marchés locaux, ainsi que via un large éventail d'intermédiaires, parmi lesquels les traiteurs locaux, les groupements d'achat éthique et les clients du secteur public, comme les cantines d'écoles et d'hôpitaux. Les initiatives de promotion des produits agricoles font également la promotion des produits de la pêche, et vice versa. Le GAL et le FLAG ont par exemple organisé quatre événements conjoints en vue de promouvoir les produits agricoles et ceux de la pêche, le « Mercato dalla terra al mare ». Le GAL a financé le matériel pour ces manifestations, et le FLAG a soutenu les activités d'animation, y compris des démonstrations et des ateliers de cuisine. Les ventes des deux secteurs se sont améliorées dès la première année de cette coopération.

Les parties prenantes du GAL et du FLAG estiment qu'une approche axée sur un seul secteur ne suffit plus désormais à vaincre les nombreux obstacles à la compétitivité sur leur territoire. Ils envisagent donc de mettre en place une approche de développement économique plus intégrée, en créant des liens horizontaux et verticaux entre le secteur de l'agriculture et le secteur de la pêche, ainsi qu'avec d'autres secteurs comme l'artisanat, les activités sociales, la vente au détail et le tourisme.

L'étroite coopération mise en place au cours de la période 2007-2013 a contribué à renforcer la confiance entre les acteurs du monde rural et de la pêche et leur a permis de rechercher des possibilités de coopération, tout en assurant une distribution équitable des bénéfices entre les deux secteurs. En février 2016, les deux groupes ont démarré des activités d'animation et de développement stratégique communes et examiné en même temps la possibilité de les intégrer dans un groupe multifonds doté d'une stratégie commune.



▲ Affiche promotionnelle pour l'événement «Laboratori del gusto 2015»



## 2.4. Les défis de l'extension du DLAL aux territoires urbains (La Haye, Pays-Bas)

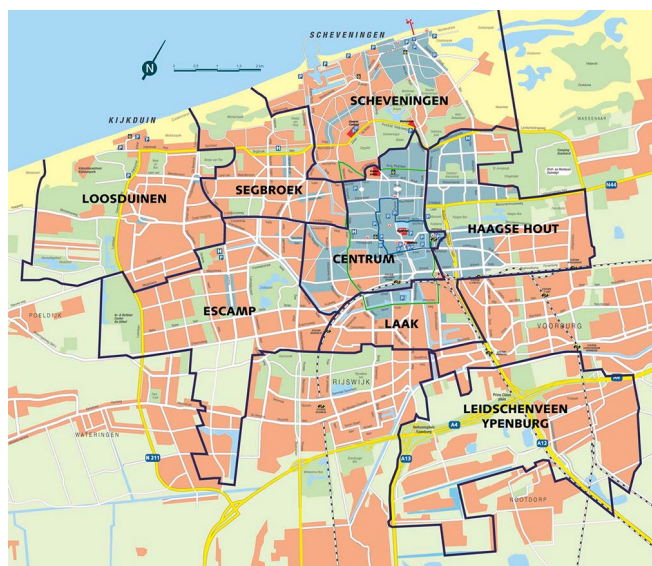
La démarche de DLAL étant nouvelle pour le FEDER, Scheveningen, à La Haye, est l'un des très rares exemples dont nous disposons au moment de la rédaction de cette brochure pour illustrer la mise en œuvre du DLAL dans un contexte urbain. Il montre toutefois très bien comment le DLAL est utilisé dans un nouveau type de territoire et comment il peut à présent être mis à profit dans un vaste projet de développement territorial (dans ce cas un ITI).

La ville de La Haye joue depuis 1994 le rôle d'organisme intermédiaire dans la mise en œuvre du FEDER. Son Programme opérationnel 2014-2020, approuvé en décembre 2014, prévoit l'utilisation de l'approche du DLAL dans une partie de la ville, plus précisément le quartier de Scheveningen, dans le cadre d'un Investissement territorial intégré<sup>5</sup> (ITI) axé sur les zones urbaines défavorisées.

Cet ITI, financé par le FEDER, couvre les priorités suivantes :

- > renforcer la recherche, le développement technologique et l'innovation ;
- > promouvoir l'emploi et soutenir la mobilité professionnelle ;
- > promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté.

L'objectif est d'améliorer le lien entre le potentiel de main-d'œuvre et la demande de compétences sur le marché du travail en stimulant la coopération entre les entreprises, les établissements d'enseignement et les pouvoirs publics, ainsi que de mettre en valeur les zones urbaines pour attirer les investisseurs, en développant des centres d'affaires accessibles et de qualité.



Le district côtier de Scheveningen est l'un des quartiers de la ville affichant le plus fort potentiel de croissance, son port et ses plages ayant été identifiés comme deux atouts majeurs. Face aux défis dans ce district (la présence d'un nombre élevé de demandeurs d'emploi non qualifiés par exemple) mais aussi à son potentiel, la ville a décidé de soutenir le développement d'une stratégie de DLAL qui s'inscrit dans sa stratégie globale d'ITI urbains.

<sup>5</sup> L'Investissement territorial intégré (ITI) est un outil de mise en œuvre transversale de stratégies territoriales (par ex. d'une zone métropolitaine), qui combine souvent plusieurs fonds ou différentes priorités du Programme opérationnel, voir [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/iti\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_fr.pdf)



▲ Discussion des partenaires à Scheveningen

Par le biais de cette stratégie de DLAL, la ville espère stimuler l'emploi dans le quartier de Scheveningen en donnant la priorité au développement du port et du secteur de la pêche, et en améliorant son attrait touristique. La réalisation de cet objectif – et le développement économique de Scheveningen qui devrait en découler – dépend toutefois de l'implication des partenaires locaux, en particulier les entreprises. Une étroite coopération entre les entreprises et la population doit également être mise en place pour bien aligner les objectifs des deux parties.

La ville a donc décidé de faire en sorte que les acteurs locaux de Scheveningen puissent s'approprier le processus en développant leur propre stratégie de DLAL, dans le cadre de l'ITI. Pour soutenir ce processus, un montant de 1,2 million d'euros a été libéré, dont 432 000 euros financés par le FEDER et le reste par le budget de la ville et les contributions des partenaires privés.

Un partenariat local a été mis en place, sous la forme d'une fondation. Il se compose de représentants de PME et des secteurs de la culture et des sports, ainsi que d'habitants de la ville. Une personnalité indépendante éminente a été désignée pour présider le partenariat. Des fonctionnaires municipaux ont joué le rôle de facilitateurs, sans toutefois imposer leurs propres points de vue ou opinions.

Les partenaires ont procédé à une analyse SWOT du territoire et développé une stratégie pour promouvoir l'entrepreneuriat et créer des emplois pour la communauté locale, en particulier pour les demandeurs d'emploi non qualifiés. La stratégie locale s'articule autour des thèmes clés suivants :

- > la zone de Scheveningen en tant que station balnéaire ;
- > l'économie portuaire ;
- > la qualité de vie des habitants.

Le partenariat envisage de soutenir surtout des petits projets expérimentaux. Les groupes cibles incluent les entreprises existantes, les start-up, les habitants, les jeunes et les étudiants, les aînés et le secteur des sports.

Dans l'ensemble, le processus d'élaboration de la stratégie a été une expérience positive. Les acteurs locaux se sont réellement approprié la stratégie, avec un niveau élevé d'implication des habitants eux-mêmes. Les principaux défis sont de doter le projet des liquidités dont il a besoin et de clarifier le nouveau rôle de l'autorité de gestion et du comité de gestion, certaines de leurs fonctions étant à présent assurées par le GAL.

En ce qui concerne la mise en œuvre de la stratégie, la ville aidera le partenariat pour les questions administratives. Le rôle des représentants du secteur public reste encore à définir.

## 2.5. Expérience au niveau local

Comme nous l'avons vu, la coordination entre fonds au niveau local peut se faire dans le contexte du partenariat, du développement de la stratégie et de la définition du territoire. Elle peut être facilitée par un modèle de DLAL multifonds spécialement conçu à cet effet ou d'une manière plus organique où les acteurs locaux trouvent alors leurs propres moyens pour coordonner les fonds au service du développement local. Les exemples présentés ci-dessus montrent diverses solutions possibles.<sup>6</sup>

*L'intégration de fonds au niveau local peut être influencée par les choix opérés au niveau du **partenariat**.*

Menter Môn et ETAL sont des exemples de processus de développement à long terme, lancés par les premières initiatives communautaires LEADER. Ils montrent que le **développement local a besoin de temps** et qu'il y a avantage à développer le DLAL multifonds sur plusieurs périodes de financement, car les **structures de mise en œuvre sont alors plus stables** et le personnel local plus expérimenté.

Quels que soient les objectifs et les priorités des programmes de financement d'une période à l'autre, tout partenariat devra être suffisamment solide (y compris sur le plan financier) pour développer et poursuivre ses propres **objectifs stratégiques à long terme**.

Menter Môn (sur l'île d'Anglesey) et ETAL (Lesbos), qui n'ont cessé d'évoluer depuis leur création dans les années 90, visaient essentiellement à mettre en œuvre l'initiative LEADER. Depuis, ces deux partenariats ont largement privilégié le DLAL pour planifier et mettre en œuvre leur processus de développement local, et cela indépendamment de la possibilité d'affecter tous les fonds disponibles sur leur territoire à une stratégie unique ou de recourir à certains types de financement au-delà de la portée de leur DLAL.

Le GAL, en tant qu'organe décisionnel pour le DLAL, intervient dans le contexte opérationnel de l'agence de développement local, qui peut être l'organisme responsable et le moteur du processus de développement (comme au Pays de Galles), ou l'acteur de développement local chargé de l'exécution des Fonds ESI conformément au système national/régional (comme en Grèce). D'où l'importance de **préciser clairement les responsabilités et les compétences décisionnelles**, notamment en cas de gestion de plusieurs fonds qui appliquent des règles et des procédures différentes. Une agence de développement local expérimentée peut aider à orienter les bénéficiaires vers les sources de financement appropriées.

La coopération entre le GAL et le FLAG des Pouilles met clairement l'accent sur le regroupement de deux processus de DLAL gérés distinctement afin de créer les bases d'une gestion multifonds. Il faut donc que les **acteurs locaux associés à un nouveau contexte de gestion multifonds précisent clairement quel groupe de parties prenantes ils représentent** et ce qu'ils attendent de leur participation au sein de ce cadre élargi. La bonne volonté et l'ouverture des personnes concernées sont des ingrédients essentiels du succès des partenariats de DLAL multifonds.

Scheveningen fournit un exemple récent d'une initiative urbaine de DLAL au titre du FEDER. Le DLAL étant un nouvel outil de développement urbain, son degré d'ambition relativement modeste est compréhensible, même s'il est clairement possible, à long terme, d'intégrer davantage de fonds dans la SDL de Scheveningen. Cet exemple montre aussi que les autorités locales peuvent donner l'impulsion initiale au développement du partenariat. Il met également en avant qu'il est possible d'utiliser la méthodologie du DLAL même si le programme concerné ne le prévoit pas spécifiquement. Les territoires intéressés peuvent bénéficier de la flexibilité administrative d'un ITI financé par le FEDER/FSE, en particulier dans un contexte urbain.

<sup>6</sup> Voir les différents modèles développés dans le Guide du DLAL pour les acteurs locaux, chapitre 6.4; [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance\\_clld\\_local\\_actors.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_clld_local_actors.pdf)

*Les **priorités stratégiques** et la disponibilité de sources de financement s'influenceront mutuellement et auront un impact sur la mise en œuvre et la coordination des fonds au niveau local.*

Dans chaque exemple, **l'accent est clairement mis sur un petit nombre d'aspects stratégiques clés** que le GAL s'efforce de traiter et autour desquels il élabore sa stratégie de développement. En outre, l'exemple de Menter Môn et de Lesbos montre qu'une stratégie générale de développement doit exister au-delà du contexte spécifique formel du fonds. Toutefois, la complémentarité des différents fonds joue un rôle déterminant dans la réalisation des objectifs stratégiques généraux. Menter Môn et Lesbos ont réussi à réaliser cette complémentarité et ont dès lors travaillé dans un contexte multifonds au cours de la dernière période de programmation.

Lesbos utilisera à l'avenir le cadre grec du DLAL multifonds et se concentrera dès lors sur une stratégie globale unique, complétée par les principaux Fonds ESI et d'autres sources possibles de financement. Menter Môn mettra en œuvre sa propre approche, en recourant aux différentes opportunités de divers programmes et initiatives. Menter Môn a pour philosophie d'utiliser le financement du DLAL pour soutenir des actions pilotes, l'objectif étant de les accompagner sur la voie de l'autonomie et de les généraliser, au titre des principaux programmes.

*Ces exemples montrent également l'influence des possibilités de financement sur la **définition du territoire**.*

Le territoire opérationnel de Menter Môn dépend des besoins et de l'ampleur de ses interventions et du fait que celles-ci s'intègrent ou non dans le DLAL. Il peut s'étendre au-delà des frontières officielles des territoires LEADER et FEAMP, par exemple dans le cas d'une participation à des projets du FEDER. Cette flexibilité semble être importante car elle permet à Menter Môn de se positionner à la fois comme un GAL et comme une agence de développement crédible.

La situation est différente en Grèce, où les agences de développement local sont mandatées par les autorités pour gérer les fonds européens, ce qui leur impose de respecter les règles de mise en œuvre qui y sont associées. En termes de territoire d'intervention, différentes parties du territoire (côtier, rural) sont éligibles à des sources spécifiques de financement (FEAMP/FEADER) et le soutien d'ETAL est assuré en fonction de ces sources.

Dans le cas de Scheveningen, la couverture territoriale du DLAL dans un contexte urbain est limitée en soi par le fait que la stratégie est mise en œuvre au niveau du quartier. La limitation géographique à l'éligibilité du FEDER et du FSE est fixée d'emblée étant donné que la stratégie est développée dans le cadre d'un ITI et que les Pays-Bas n'ont pas retenu le DLAL dans leur mise en œuvre du FEAMP DLAL.



### 3. Utiliser le DLAL pour réaliser des objectifs stratégiques de différents Fonds ESI

Après avoir examiné à travers quelques exemples les formes que peut prendre concrètement la gestion multifonds au niveau local, nous présentons ici quatre exemples d'approches stratégiques au niveau du Programme, qui montrent comment les autorités de gestion (AG) envisagent d'utiliser le DLAL dans les différents Fonds ESI. Les exemples qui suivent ont été choisis pour illustrer un large éventail d'approches stratégiques en matière de DLAL, et couvrent les quatre fonds :

- > le FEAMP (Bretagne, France) ;
- > le FEADER (Angleterre, Royaume-Uni) ;
- > le FSE (Kujawsko-Pomorskie, Pologne) ;
- > le FEDER (République tchèque).

Cette perspective des AG est complétée à chaque fois par des informations du niveau local expliquant comment cette approche stratégique pourrait fonctionner en pratique. Chaque exemple comprend donc deux sections : une première qui présente ce que les AG entendent réaliser avec le fonds en question dans les territoires de DLAL ; et une deuxième qui montre comment cela pourrait se traduire dans une stratégie de développement local spécifique.

#### 3.1. Le DLAL dans le FEAMP : associer les communautés de pêcheurs au développement territorial intégré en Bretagne

La France compte un programme opérationnel unique pour le FEAMP mais comme le développement économique relève des compétences régionales, environ un tiers du budget du programme a été affecté aux 17 régions maritimes, qui mettront en œuvre le DLAL au nom de l'autorité nationale de gestion. Les autres fonds de l'UE finançant le DLAL sont par contre intégralement gérés au niveau régional.

La Bretagne est une région côtière française importante, avec un littoral s'étendant sur 3 000 km et 95 % de ses habitants vivant à moins de 60 km de la mer. Avec 40 % des prises nationales, c'est aussi la première région de pêche du pays. Le secteur régional de la pêche et de l'aquaculture emploie plus de 7 000 personnes en mer et plus de 4 000 sur terre (transformation). En plus d'assurer le développement économique du secteur, les autorités régionales souhaitent également préserver les dimensions historiques et culturelles de cette région côtière.



Convaincues de la valeur ajoutée des politiques locales intégrées, les autorités régionales soutiennent le DLAL dans l'ensemble de la région. Un montant de 8,1 millions d'euros a été alloué à cette approche au titre du FEAMP (20 % du budget FEAMP de la région) et 36,7 millions d'euros au titre du FEADER.

Les stratégies locales intégrées peuvent faire l'objet d'une approche multifonds et couvrir aussi bien des territoires ruraux et maritimes que des territoires urbains. Le financement du DLAL est canalisé par le biais des 21 « Pays »,<sup>7</sup> en charge du développement économique local. Le modèle de mise en œuvre du DLAL se caractérise par l'existence d'un comité de programmation unique au niveau des Pays.

Les stratégies de DLAL intègrent cinq priorités clés de développement régional : l'économie, la mer, l'accessibilité, les conditions de vie ainsi que le changement climatique et l'environnement. Les GAL doivent sélectionner un petit nombre de ces priorités stratégiques et montrer leur volonté de rechercher des approches innovantes et d'inclure des éléments de coopération interterritoriale et transnationale.

En ce qui concerne spécifiquement le FEAMP, l'AG régionale espère que les FLAG utiliseront leurs budgets pour promouvoir l'innovation : il ne doit pas s'agir obligatoirement d'une innovation pointue, de dernier cri et à forte intensité technologique, mais simplement de petits projets « low-tech » qui peuvent utiliser les compétences de la population locale et développer des solutions sur mesure pour répondre aux défis locaux.



▲ Projet Le Panier de la Mer

Au cours de la période 2007-2013, un certain nombre de projets innovants ont bénéficié du soutien de l'Axe 4 du FEP, ce qui fournit déjà des indications sur **le type d'initiatives que l'AG espère financer** au cours de la période 2014-2020 :

- > Associer l'aquaculture et la production d'algues : l'idée est ici de diversifier l'aquaculture avec une activité qui est source de synergies utiles, vu la symbiose possible entre les algues et les crustacés. Ce projet intégré d'aquaculture multitrophique, financé au titre de l'Axe 4 est à présent soutenu par Breizh Algues, le programme régional pour le développement de la culture et de l'utilisation des algues marines.
- > « Panier de la mer » permet d'associer insertion sociale et transformation du poisson. Des demandeurs d'emploi sont engagés pour participer à la transformation des poissons invendus en vue de la production de produits de qualité vendus le plus souvent à des banques alimentaires. Dans le futur, l'entreprise envisage de se diversifier dans la production d'algues biologiques.

---

7 En France, les « Pays » sont des territoires qui couvrent plusieurs communes caractérisées par un certain degré de cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale. Les Pays (qui doivent être constitués sous la forme de personnes morales de droit public) sont chargés du développement durable de leurs territoires, par le biais de la mise en œuvre d'une « charte » élaborée en coopération avec des représentants des secteurs économique, social, culturel et associatif.



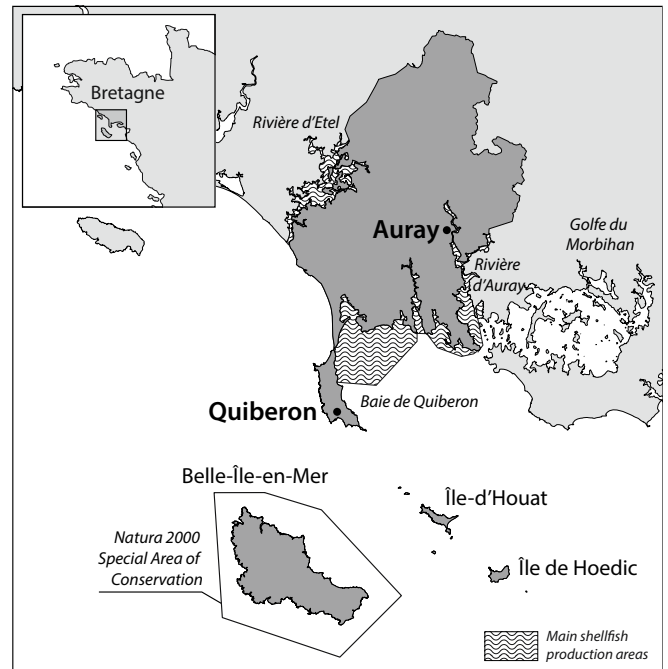
> Observatoire de l'eau : la qualité de l'eau est une préoccupation majeure dans le secteur de l'aquaculture marine. Un projet de l'Axe 4 a mis au point un système qui aide les producteurs à recueillir des données sur la qualité de l'eau et à obtenir des informations en temps réel sur le risque de pollution. Ce système leur permet de protéger leurs stocks tout en facilitant la coopération avec les agriculteurs dans ce domaine car l'élevage est souvent la principale source de pollution de l'eau et les agriculteurs sont souvent en conflit avec les aquaculteurs en ce qui concerne l'application de la législation sur la gestion de l'eau. Ce projet a également sensibilisé les autorités locales à l'impact des services de traitement de l'eau.

### Mise en pratique sur le terrain ?<sup>8</sup>

Le FLAG du Pays d'Auray, au sud de la côte bretonne, est opérationnel depuis 2010, et bénéficiait au départ d'un budget d'environ 1,2 million d'euros. Ce territoire se caractérise par des liens étroits avec la mer et la qualité de son environnement marin (avec un grand nombre de zones protégées). L'économie locale est dominée par le tourisme et le secteur résidentiel, même si la pêche, et en particulier la production et le ramassage de crustacés, restent des activités clés, tant en termes de valeur ajoutée que d'emploi. Parmi les principaux défis pour les communautés de pêcheurs de ce territoire, retenons : le peu d'attrait du métier de pêcheur ; la qualité de l'eau au sein de l'écosystème côtier (menacée entre autres par l'augmentation de la concentration en effluents suite à la hausse de la population durant les mois d'été), et la lutte pour les espaces disponibles sur la côte.

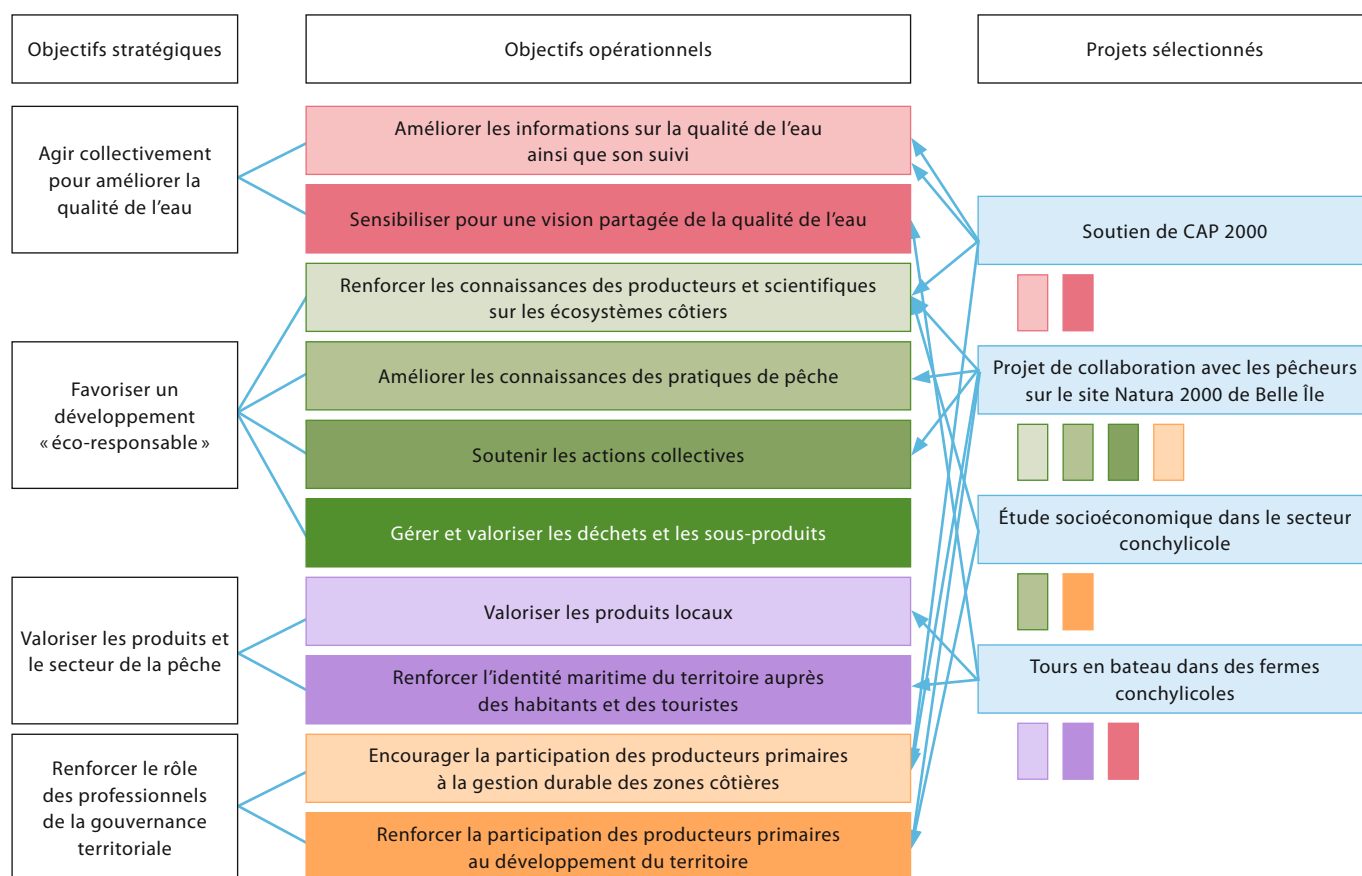
En vue de relever ces défis, la stratégie du FLAG pour 2007-2013 a poursuivi les objectifs suivants :

- > soutenir l'action collective pour améliorer la qualité de l'eau ;
- > promouvoir le développement « éco-responsable » qui encourage la gestion durable des ressources halieutiques et des processus de production ;
- > développer les produits de la pêche et renforcer l'identité maritime du Pays d'Auray ;
- > renforcer le rôle des pêcheurs professionnels dans la gouvernance territoriale et la gestion des zones côtières.



Mais, surtout, le FLAG a essayé de faire en sorte que les projets soutenus contribuent à plusieurs de ces objectifs et donc de garantir un degré d'intégration élevé. L'animateur employé par le FLAG a fourni un soutien technique et analytique aux porteurs de projet et les a ainsi aidés à développer leurs idées tout en contribuant à identifier les éventuelles lacunes et à développer des liens entre les différents acteurs du territoire. Les 36 projets cofinancés par le FLAG ont donc formé un dense réseau d'initiatives interagissant en vue de la réalisation de plusieurs objectifs. Pour le Pays d'Auray, l'impact de ces projets dépassera probablement la somme de leur impact individuel.

8 En raison du déploiement tardif du FEAMP, il n'a pas été possible de fournir des informations sur les projets des FLAG bretons pour la période 2014-2020 et les données sont donc basées sur l'expérience de la période 2007-2013. Cette section se base dans une large mesure sur G. van de Walle *et al.* (2015) « Achieving Sustainable Development of Local Fishing Interests : The Case of Pays d'Auray FLAG ». *Sociologia Ruralis* Vol. 55, numéro 3, juillet 2015



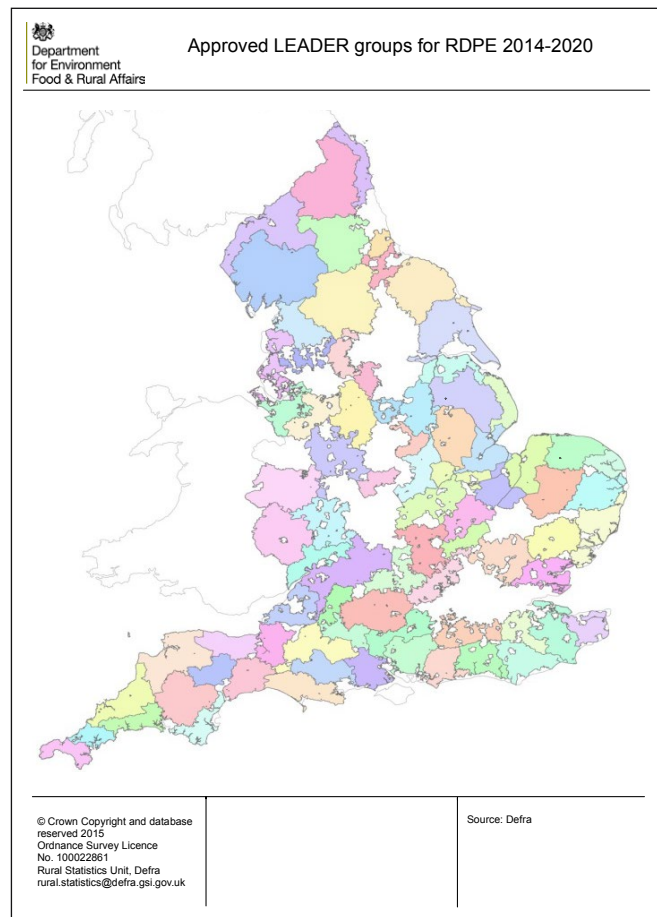
Le graphique montre, par exemple, que le projet « Au rythme des marées » – qui vise à développer une offre touristique basée sur la conchyliculture – a contribué à l'objectif stratégique de développement de la production de produits de la mer en apportant une valeur ajoutée aux produits locaux et en renforçant l'identité maritime du Pays d'Auray. Dans le même temps, le projet a également contribué indirectement à l'objectif de qualité de l'eau. Le projet collaboratif sur le site NATURA 2000 s'est concentré sur le développement éco-responsable mais il a également contribué à renforcer le rôle des pêcheurs dans la gouvernance marine locale et à jeter les bases d'une pêche durable et d'un renforcement de la résilience de la communauté des pêcheurs.

Le FLAG a ainsi réussi à aborder un large éventail de questions d'importance stratégique avec un budget relativement restreint et un nombre limité de projets, soutenus par seulement un des Fonds ESI.

## 3.2. Le DLAL dans le FEADER : développement d'entreprises et création d'emplois dans les zones rurales d'Angleterre grâce à LEADER et d'autres fonds

Nous avons choisi l'exemple de l'Angleterre pour illustrer comment des groupes LEADER des zones rurales seront amenés à coopérer avec d'autres agents de développement économique qui découvrent l'approche du DLAL.

En Angleterre, LEADER est le principal instrument de DLAL en milieu rural. Même si l'enveloppe réservée à LEADER ne représente que 5 % du budget du FEADER pour le PDR 2014-2020 (180 millions d'euros, contre 149 millions en 2007-2013), la portée de LEADER s'est considérablement étendue par rapport à la période précédente : les GAL couvriront ainsi 80 % de l'Angleterre (contre 60 % précédemment) et 85 % de sa population rurale (en hausse de 29 %). Quarante-vingt GAL ont été sélectionnés au total, dont la plupart étaient déjà opérationnels avant la fin 2015.



Pour traiter certains thèmes identifiés au cours de la période 2007-2013, une approche plus cohérente a été adoptée pour LEADER, tant en termes de priorités stratégiques que de systèmes de mise en œuvre. La priorité numéro un est de soutenir l'emploi et la croissance dans les régions rurales. En ce qui concerne la répartition des dépenses, 70 % de l'ensemble des projets devraient soutenir directement la croissance économique, par exemple via la création et le développement de PME. Les 30 % restants doivent également montrer qu'ils contribuent à l'amélioration de l'économie rurale locale, par exemple en soutenant des initiatives qui attirent les visiteurs dans une région particulière avec, à la clé, l'augmentation des dépenses en produits et services locaux.

Les cinq domaines d'intervention prioritaires sont les suivants :

- > soutien aux micro- et aux petites entreprises et à la diversification agricole ;
- > soutien au tourisme rural ;
- > offre de services ruraux ;
- > soutien aux activités culturelles et en rapport avec le patrimoine ;
- > soutien à l'amélioration de la productivité agricole et forestière.

Selon leurs estimations, les GAL consacreront la majeure partie de leur budget au soutien aux micro- et petites entreprises et à la diversification agricole (37 %). Viennent ensuite le tourisme rural (22 %) et l'augmentation de la productivité agricole (17 %).

Outre le cadre national d'exécution et l'allocation budgétaire indicative, l'autorité de gestion du FEADER a également publié, pour contribuer à la définition des stratégies de développement local, une série de critères nationaux de sélection des projets ainsi qu'un manuel opérationnel national des procédures internes des GAL. Un manuel à l'intention des candidats, que les GAL pourront personnaliser, a également été produit. L'idée est de garantir que les demandes soient suffisamment documentées, quel que soit le lieu d'origine.

L'AG a également mis à la disposition des GAL existants un financement provisoire et apporte un soutien préparatoire aux nouveaux, afin d'encourager le renforcement des capacités.

En Angleterre, le FEAMP financera jusqu'à six FLAG dans le cadre du DLAL axé sur les zones de pêche. Les FLAG auront pour priorité d'aider les communautés de pêcheurs à s'adapter à la nouvelle PCP et de promouvoir la croissance économique durable. Le budget disponible s'élève à 6,4 millions d'euros, soit plus de 9 % du budget total du FEAMP pour l'Angleterre. Aucune disposition spécifique ne régit l'intégration des stratégies de DLAL financées par le FEADER et le FEAMP.

Le DLAL sera également intégré dans les programmes opérationnels du FEDER et du FSE. Les stratégies de développement local financées par le FEDER et le FSE seront axées sur les priorités clés suivantes :

- > compétitivité des PME ;
- > entrepreneuriat ;
- > lutte contre l'isolement social et économique des citoyens et des communautés ;
- > création de parcours d'intégration et d'accès au marché de l'emploi, aux compétences et à l'emploi ;
- > innovation, y compris l'innovation sociale<sup>9</sup>.

Les partenariats d'entreprises locales (PEL) seront les principaux organismes de mise en œuvre du DLAL au titre du FEDER et du FSE en Angleterre. Les PEL sont des partenariats volontaires entre autorités et entreprises locales. Ils ont pour principale mission de stimuler le développement économique et de coopérer avec les partenaires locaux pour mettre à la disposition de chaque territoire PEL les fonds du FEDER et du FSE. Le type de structure de mise en œuvre n'est pas encore connu avec précision. Il en va de même pour les PEL qui adopteront finalement le DLAL étant donné qu'ils devront dans ce cas inclure aussi le secteur associatif. Le FEDER et le FSE peuvent être intégrés au sein d'une stratégie unique de DLAL multifonds, axée sur les zones les plus défavorisées. Les stratégies de DLAL financées par le FEDER et le FSE seront le plus souvent mises en œuvre dans des villes, mais elles pourront également couvrir quelques territoires ruraux moins développés si une complémentarité avec le financement LEADER est nécessaire. Les liens entre les PEL et les GAL/FLAG financés au titre du FEADER/FEAMP seront définis suite à la sélection de SDL financées par le FEDER/FSE plus tard dans l'année.

### Mise en pratique sur le terrain

Lors de l'élaboration de leur SDL, les GAL anglais des zones rurales ont tenu compte des cinq priorités nationales LEADER ainsi que de leurs propres priorités stratégiques. Le guide publié par l'autorité de gestion du FEADER les a aidés à rationaliser le cadre conceptuel et opérationnel de la SDL.

Le GAL des Cornouailles occidentales a ainsi fixé 11 priorités pour orienter la sélection des projets qui seront subventionnés par LEADER. Conformément aux priorités nationales de LEADER, neuf de ces 11 priorités stratégiques sont très clairement axées sur la création d'emplois en milieu rural.

Les projets ayant pour principal objectif la croissance économique seront privilégiés même si ceux qui en font leur deuxième objectif seront également pris en compte, pour autant que cette priorité soit démontrée et mesurable.

Dans les Cornouailles occidentales, les fonds LEADER financeront essentiellement les entreprises/organisations relevant de la catégorie des petites et micro-entreprises, les montants octroyés allant de 3 200 euros minimum à 45 000 euros maximum. Toutefois, des subventions plus élevées seront également possibles, au cas par cas, à condition que ces activités ne fassent pas double emploi avec celles prévues au titre d'autres mesures du FEADER.

Le fait que les quatre GAL LEADER des Cornouailles aient tous opté pour le même organisme responsable, Cornwall Development Company, facilitera la complémentarité entre les activités de toute la région, tout en encourageant la coopération interterritoriale. Cornwall Development Company était également en charge du FLAG Cornouailles au cours de la période 2007-13 (et pourrait l'être au cours de la période actuelle, la décision n'a pas encore été prise).

S'agissant de la complémentarité avec les activités menées par les PEL dans les zones rurales, les GAL LEADER anglais ont aligné leur SDL sur les grands thèmes des plans économiques stratégiques des PEL applicables au territoire GAL, étant donné que ce sont eux qui déterminent la direction générale du développement économique. Cet alignement thématique a été opéré que les PEL envisagent ou non d'introduire une demande de financement du DLAL auprès du FEDER/FSE.

Les Cornouailles comptent parmi les régions qui se sont employées de manière proactive à créer des synergies entre le DLAL-LEADER et le DLAL-FEDER/FSE. Les PEL de Cornouailles et des îles de Scilly se sont engagés à affecter au DLAL jusqu'à 5 % du financement au titre du FEDER/FSE, signe que les différents acteurs du développement local des Cornouailles essaient de créer et maximaliser les synergies entre les différents flux de financement.

9 [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/507787/ESIF-GN-1-014\\_ERDF\\_and\\_ESF\\_Supplementary\\_Guidance\\_on\\_CLLD\\_v1.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/507787/ESIF-GN-1-014_ERDF_and_ESF_Supplementary_Guidance_on_CLLD_v1.pdf)

### 3.3. Le DLAL dans le FSE : améliorer la cohésion sociale dans la voïvodie de Kujawsko-Pomorskie



▲ Carte des attractions touristiques, Kujawsko-Pomorskie

En Pologne, le FEDER et le FSE sont gérés par le biais de programmes opérationnels régionaux au niveau des voïvodies.<sup>10</sup> La programmation du FEADER et du FEAMP relève du niveau national, mais les autorités régionales jouent le rôle d'organismes intermédiaires. Les grandes décisions quant à l'utilisation du DLAL sont donc prises à l'échelon régional.

La région de Kujawsko-Pomorskie, au centre-nord de la Pologne, a décidé d'affecter les quatre Fonds ESI au DLAL et d'autoriser des stratégies multifonds. Le FSE sera utilisé pour tenter de relever les grands défis sociaux de la région : le chômage et la pauvreté. La voïvodie de Kujawsko-Pomorskie est en effet la deuxième région du pays la plus touchée par le chômage (taux de chômage de 12,8 %) et 9,5 % de sa population vit dans l'extrême pauvreté (contre 7,4 % pour l'ensemble du pays).

Toutefois, la région compte aussi de nombreux atouts, comme un environnement naturel préservé, un riche patrimoine culturel, un secteur scientifique et technologique réputé et un solide réseau de villes de taille moyenne qui relient les campagnes environnantes. L'AG régionale envisage de mettre ce potentiel au service de la réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Selon les estimations, 11 115 habitants de la région seraient victimes d'exclusion ou à risque d'exclusion. L'AG espère qu'environ 40 % d'entre elles commenceront à rechercher activement un emploi et qu'au moins 4 % en décrocheront un.

Les activités et projets de DLAL financés au titre du FSE contribueront, directement ou indirectement, à la réalisation de ces objectifs. L'accent sera mis sur le soutien aux solutions d'insertion active, comme :

- > les groupes d'entraide et les clubs de soutien mutuel offrant un soutien et un accompagnement par les pairs ;
- > les centres communautaires ;
- > les clubs de jeunes ;
- > les clubs pour l'emploi ;
- > la formation professionnelle et le développement des compétences sociales.

Le développement communautaire, facilité par les leaders et les animateurs professionnels de la région, et le soutien à l'organisation communautaire sont d'autres options.

Pour financer ces activités, l'AG a affecté 36,5 millions d'euros au DLAL (soit près de 7 % de la totalité du budget régional du FSE), avec un taux de cofinancement par le FSE à concurrence de 95 % (la contribution publique est donc de 5 %, soit 10 % de moins que pour la plupart des autres priorités du FSE, dont le taux de cofinancement par défaut est de 85 %).

<sup>10</sup> En Pologne, une voïvodie désigne une région ; le pays compte

16 voïvodies.



Un soutien préparatoire sera octroyé par le FSE afin d'aider les villes de plus de 20 000 habitants à développer des stratégies locales. Il complétera le soutien préparatoire aux régions rurales du FEADER, qui couvre les villes de moins de 20 000 habitants. De cette façon, toute la région, à l'exception des plus grandes villes,<sup>11</sup> aura accès au financement du DLAL (toutes les zones rurales de la région de Kujawsko-Pomorskie étaient couvertes par LEADER au cours de la période 2007-2013).

Selon les autorités régionales, l'objectif d'inclusion sociale correspond particulièrement bien à l'approche du DLAL, étant donné que les solutions sont plus efficaces lorsqu'elles sont débattues et acceptées par la communauté toute entière et que les groupes cibles sont associés d'emblée au processus. L'AG espère également que le DLAL contribuera à améliorer le niveau de capital social, au bénéfice de l'engagement et de la participation des citoyens.

### Mise en pratique sur le terrain<sup>12</sup>

Le GAL de Krajna et Paluki se situe à l'ouest de la voïvodie de Kujawsko-Pomorskie. Il prévoit de financer sa stratégie locale par le biais de trois Fonds ESI : le FEDER, le FEADER et le FSE. Il a présenté une demande de subvention à hauteur d'environ 5,7 millions d'euros au total, dont 2,5 millions au titre du FEDER, 1,8 million au FEADER et 700 000 euros au FSE (les 700 000 euros restants, destinés à financer les dépenses de fonctionnement et d'animation, proviendront du fonds chef de file, qui sera sélectionné à un stade ultérieur à l'aide d'une formule spéciale qui garantit une répartition équitable des dépenses de fonctionnement et d'animation entre tous les fonds participants).

Les priorités de l'autorité régionale pour le FSE correspondent aux besoins et aux défis identifiés dans la stratégie locale du GAL de Krajna et Paluki :

- > taux élevés de chômage à long terme, en particulier chez les femmes ;
- > nombre élevé de personnes (en particulier des jeunes) quittant la région pour trouver un emploi ailleurs, notamment à l'étranger ;
- > vieillissement de la population et hausse du nombre de personnes vivant des allocations sociales ;
- > petit nombre d'entreprises potentiellement créatrices d'emplois ;
- > faible niveau de qualifications professionnelles ;
- > infrastructures médiocres.

Le GAL compte relever ces défis par le biais du FSE, qui financera l'une de ses priorités stratégiques : « Intégration active dans la vallée de la Notec ». Environ 700 000 euros seront affectés à cette priorité et serviront à financer des activités d'insertion sociale en faveur des personnes et des familles à risque de pauvreté ou d'exclusion (clubs d'entraide, centres communautaires, clubs de jeunes, clubs pour l'emploi, cours de formation). Cette somme permettra également de soutenir des activités visant à renforcer l'organisation communautaire, notamment des initiatives d'entraide, et à former des leaders et des animateurs locaux. Ces activités seront financées au moyen d'un mécanisme général de financement de projet (voir section 4.1 ci-dessous).

11 Les deux plus grandes villes de la région (Bydgoszcz et Toruń), et leurs zones fonctionnelles, ne sont pas éligibles au DLAL mais sont couvertes par des ITI.

12 Sur la base des informations de Ryszard Kaminski, du GAL du partenariat Krajna et Paluki, de la région de Kujawsko-Pomorskie, et de la stratégie provisoire du GAL soumise en décembre 2015.





## 3.4. Le DLAL dans le FEDER : restaurer le potentiel économique et social de zones rurales de la République tchèque

En République tchèque, les acteurs locaux ont évalué très positivement le programme LEADER et, au terme d'un dialogue intensif entre les pouvoirs publics et les représentants des GAL et des autorités locales, la décision a été prise d'utiliser le DLAL pour orienter d'importants fonds de l'UE vers les zones rurales. Mentionnons également le consensus sur la création d'un certain nombre de nouveaux GAL de façon à ce que le DLAL couvre la quasi-totalité du territoire rural.

Les AG des Fonds européens espèrent que le DLAL contribuera à relever les principaux défis économiques et sociaux auxquels doivent faire face les zones rurales de la République tchèque, notamment :

- > réduire le chômage local et encourager la création d'emplois au sein des groupes victimes d'exclusion sociale ;
- > mieux exploiter le potentiel économique des zones rurales et créer des conditions plus favorables aux entrepreneurs sociaux ;
- > améliorer l'accès aux services sociaux et aider les familles, notamment celles de groupes concernés par l'exclusion.

En République tchèque, le DLAL est essentiellement financé au titre du FEDER, par le biais de deux programmes opérationnels :

- > Le programme opérationnel régional intégré (PORI) qui prévoit 390 millions d'euros pour le DLAL (soit 8,4 % de l'enveloppe totale du PORI). Ce financement devrait être utilisé par la totalité des 180 GAL tchèques.
- > Le programme opérationnel «environnement», au titre duquel 18 millions d'euros ont été affecté au DLAL, l'objectif étant de renforcer la biodiversité et d'encourager les fonctions des paysages naturels. Quelque 53 GAL pourront utiliser ce financement (l'éligibilité prendra en compte les caractéristiques environnementales du territoire concerné) pour mettre en œuvre des projets d'élimination des plantes invasives et de plantation d'arbres sur des terres agricoles.

En fait, plus d'un tiers du budget total de l'UE pour le DLAL au titre du FEDER a été alloué par la République tchèque. Le FEDER couvre ici l'intégralité du coût du soutien préparatoire au développement des stratégies locales. Il est également le fonds chef de file pour le financement des dépenses de fonctionnement et d'animation.

En République tchèque, le DLAL bénéficie également d'une enveloppe :

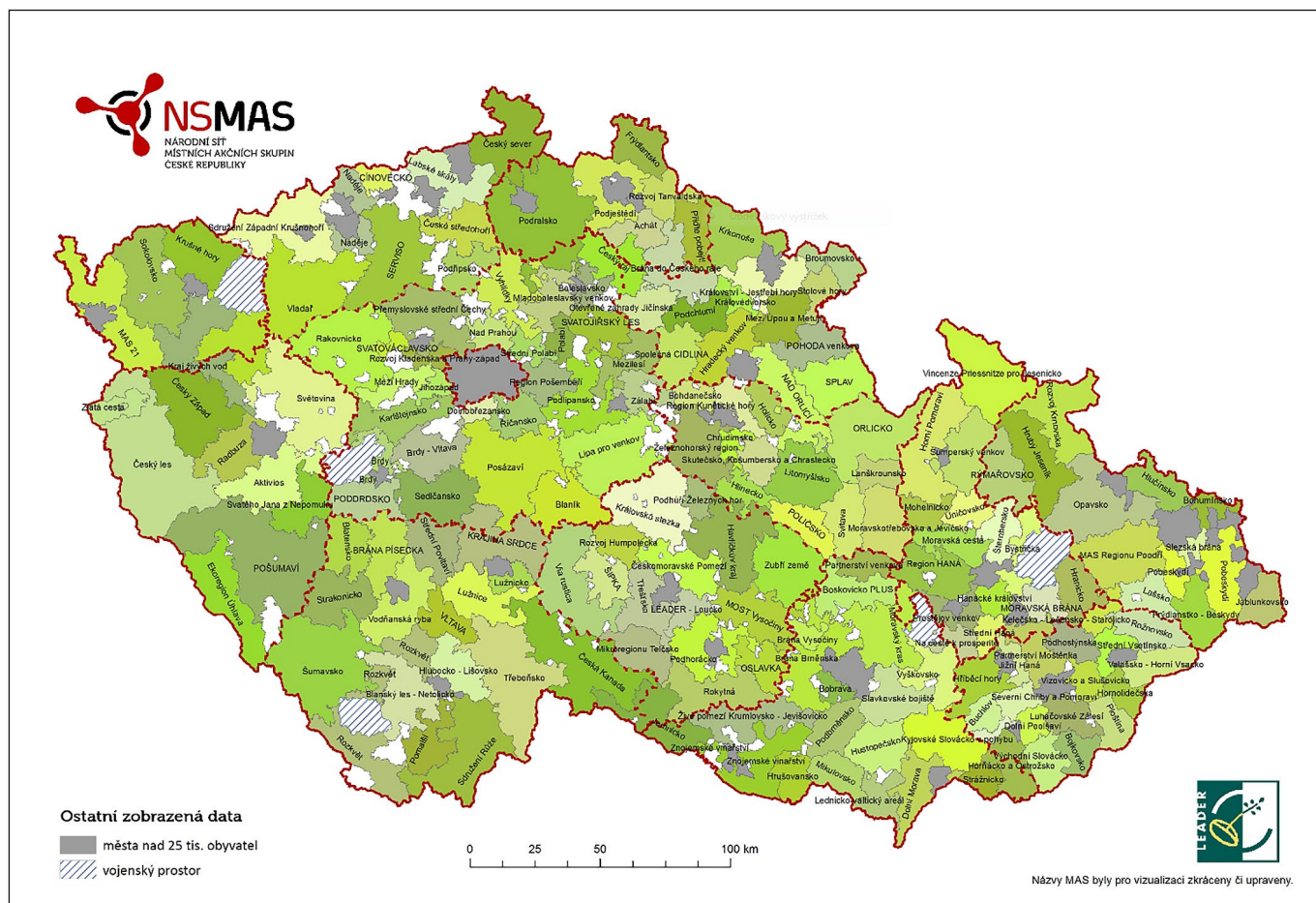
- > De 57 millions d'euros au titre du programme opérationnel pour l'emploi, financé par le FSE (soit environ 2,7 % de la totalité du financement total au titre du FSE en faveur de la République tchèque). L'AG espère que cette somme aidera le gouvernement local (qui soutient solidement le DLAL) à relever les défis en rapport avec l'exclusion sociale.
- > D'environ 115 millions d'euros au titre du FEADER (LEADER) (soit 5 % du budget total du FEADER), destinés à financer des projets axés sur la création d'emplois et la coopération entre GAL.

La coordination entre ces fonds est assurée par la plateforme du DLAL. Ce groupe de travail, qui se réunit une fois par mois, se compose de représentants du ministère du développement régional et des autorités de gestion concernées.

Il y aura nettement plus de GAL qu'au cours de la précédente période (180 contre 112). Un système de certification des GAL a été mis en place pour éviter une situation où l'AG de chaque fonds européen aurait à vérifier séparément l'éligibilité des demandes des GAL. Cette certification porte sur les aspects suivants :

- > le respect du règlement européen (composition des comités de sélection, règle des 49 % etc.) ;
- > le caractère à but non lucratif du GAL et son indépendance financière vis-à-vis des bénéficiaires potentiels ;
- > la viabilité financière.

Les certificats de conformité sont délivrés par le ministère de l'agriculture.



### ▲ GAL de République tchèque

Afin de faciliter la mise en place des nouveaux GAL et de développer leurs capacités, le réseau des GAL tchèques a élaboré, en coopération avec le ministère de l'agriculture et le réseau rural national, un programme d'apprentissage par les pairs et de jumelage entre les GAL les plus expérimentés et les nouveaux groupes. Ce processus d'apprentissage, qui a associé les nouveaux GAL et leurs « mentors », s'est articulé autour de stages, de visites d'études et de séminaires. Un appel à projets – et une sélection de projets de petite ampleur – a aussi été organisé à une échelle pilote. Le programme, auquel 59 nouveaux GAL ont participé, s'est achevé en 2014.

### Mise en pratique sur le terrain<sup>13</sup>

Le GAL de Sumpersky Venkov se situe au nord-est de la République tchèque, dans une zone montagneuse reculée de la région d'Olomouc. Il compte 27 000 habitants. Sa stratégie de développement local bénéficiera du soutien financier des quatre programmes opérationnels de financement du DLAL :

- > le programme opérationnel régional intégré (PORI), cofinancé par le FEDER (1,9 million d'euros – comme il s'agit du fonds chef de file, ce montant inclut également 500 000 euros destinés à couvrir les dépenses de fonctionnement et d'animation);
- > le programme de développement rural (PDR), cofinancé par le FEADER (900 000 euros);
- > le programme opérationnel pour l'emploi, cofinancé par le FSE (400 000 euros);
- > et le programme opérationnel pour l'environnement, cofinancé par le FEDER (100 000 euros).

<sup>13</sup> Informations fournies par Radim Sršen, Président du GAL de Sumpersky Venkov, région d'Olomouc. Mentionnons également la contribution de Jan Dražský Florian, du Réseau des GAL nationaux de République tchèque.

Le GAL bénéficiera également d'une enveloppe supplémentaire de 230 000 euros au titre du programme opérationnel pour la science, la recherche et l'environnement (financé par le FSE). Ce montant est destiné à la préparation d'un plan d'action locale pour l'éducation, qui guidera toutes les activités en rapport avec l'éducation, financées par le FEDER et le FSE dans le territoire du GAL ainsi que dans la ville voisine de Sumperk, qui ne fait pas partie de ce territoire. L'idée est de créer de la valeur ajoutée en favorisant la coopération systématique entre les territoires urbains et ruraux.

S'agissant de l'enveloppe du FEDER, le GAL de Sumpersky Venkov envisage de financer :

- > Des infrastructures éducatives, en mettant notamment l'accent sur les écoles maternelles, les écoles primaires, les écoles communautaires et l'apprentissage tout au long de la vie (lié au financement du FSE en faveur de l'éducation et basé sur le plan d'action locale pour l'éducation).
- > Des centres communautaires, logements sociaux et entreprises sociales ainsi que l'amélioration des infrastructures d'insertion sociale (en lien avec le financement du FSE en faveur de l'inclusion sociale).

- > Un système intégré de secours, par ex. soutien aux infrastructures des services de pompiers volontaires, incluses dans ce système intégré de secours.
- > La sécurité des transports – aménagement de pistes cyclables, passages pour piétons, ralentisseurs de vitesse, arrêts de bus.
- > Le patrimoine culturel, limité actuellement aux sites de l'UNESCO et du patrimoine culturel national (dans la région du GAL, il existe une papeterie artisanale unique, un château et un musée villageois). À l'avenir, l'on espère que les GAL pourront soutenir d'autres sites de patrimoine culturel.
- > La plantation d'espèces d'arbres traditionnelles dans les zones montagneuses protégées (financée au titre du FEDER par le biais du programme opérationnel « environnement »).



### 3.5. Expérience au niveau de l'autorité de gestion

Les différents programmes présentés ci-dessus montrent les très nombreuses façons dont les États membres ou les régions ont exploité les possibilités offertes par le DLAL à travers les différents Fonds ESI pour la période 2014-2020. Les approches en matière de DLAL varient considérablement d'un État membre et d'une région à l'autre, que ce soit au niveau des objectifs, des fonds combinés et des montants octroyés.

Les choix opérés concernant le poids du DLAL au sein des programmes des Fonds ESI dépendent le plus souvent de la mesure dans laquelle le DLAL est considéré comme un bon outil de promotion du développement territorial, ainsi que de l'expérience des différents Fonds ESI dans l'utilisation du DLAL.

Même si pour tous les fonds (à l'exception du FEAMP), le DLAL est censé contribuer à la réalisation de l'objectif thématique 9 de la stratégie 2020 de l'UE, « Promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté et toute forme de discrimination »<sup>14</sup>, la plupart des AG considèrent le DLAL avant tout comme un outil de création d'emplois et de soutien aux entreprises (comme on peut le voir non seulement dans le FEAMP en Bretagne, mais aussi dans le FEADER en Angleterre et le FEDER en République tchèque). Cet accent mis sur l'emploi et le soutien aux entreprises influencera clairement l'adoption du DLAL par les AG, en fonction de leurs propres priorités pour les différents Fonds ESI.

En ce qui concerne les Accords de partenariat et les programmes, les États membres et les régions ont opté pour différentes combinaisons de fonds. Dans certains pays, le DLAL se limite aux régions rurales (comme en République tchèque). Dans d'autres, les AG sont en train d'étendre la possibilité de l'utiliser en environnement urbain (Angleterre, Kujawsko-Pomorskie – voir l'Annexe pour en savoir plus).

L'expérience joue également un rôle clé dans la mise en œuvre du DLAL. En raison du rôle traditionnel de LEADER dans le FEADER, ce fonds de développement rural affecte le plus souvent les montants les plus élevés au DLAL (exception notable : la République tchèque, où le FEDER assure le financement le plus élevé). LEADER et les zones rurales semblent donc être le point de départ du DLAL multifonds.

Lorsqu'ils y sont autorisés, les GAL qui opèrent dans un contexte rural sont relativement proactifs en ce qui concerne la recherche d'autres Fonds ESI et ils se servent de cette opportunité pour intégrer toutes les sources de financement disponibles au sein d'une stratégie unique (par ex. à Kujawsko-Pomorskie ou en République tchèque). L'existence d'une stratégie régionale ou subrégionale bien précise, à laquelle le GAL est susceptible de s'associer, apparaît ici comme un avantage.

L'exemple de Kujawsko-Pomorskie montre que les GAL, forts de leur capacité à associer différents acteurs, sont considérés comme des agents majeurs d'inclusion sociale par le FSE, et qu'ils sont jugés capables de cibler les groupes les plus exclus au sein de leur communauté.

La complémentarité peut également être réalisée en veillant à ce que le même organisme responsable gère des stratégies financées par des fonds différents. C'est le cas en Cornouailles. En Bretagne, ce rôle est joué par les Pays.

Enfin, et surtout, ces exemples montrent clairement que la réussite de la mise en œuvre du DLAL multifonds exige une bonne coordination entre les différentes autorités de gestion (voir également chapitre suivant). Cette coordination demeure toutefois difficile lorsque les programmes ne prévoient pas de modalités uniques de mise en œuvre du DLAL entre les différents fonds (notamment en ce qui concerne l'éligibilité des interventions).

<sup>14</sup> Dans le FEAMP, le DLAL s'inscrit dans le cadre de l'objectif thématique 8 « Promouvoir l'emploi durable et de qualité et soutenir la mobilité professionnelle ».

## 4. Faciliter la mise en œuvre du DLAL

Dans ce chapitre, nous présentons quelques exemples de systèmes que les autorités de gestion (AG) mettent actuellement en place afin de réaliser les objectifs du programme et l'intégration des fonds.

### 4.1. Assurer la simplification et la responsabilisation, notamment en utilisant les options de coûts simplifiés (Pologne)

En Pologne, au cours de la période de financement 2014-2020, le ministère de l'agriculture et du développement rural (l'AG pour le FEADER) a décidé d'introduire toute une série de méthodes en vue de simplifier la mise en œuvre de LEADER. Cette décision a été en partie motivée par l'expérience acquise au cours de la période 2007-2013, LEADER étant alors considéré comme un instrument très bureaucratique. Le ministère a tenu compte de la nécessité de coordonner, au sein d'un programme national, les approches de 16 organismes intermédiaires régionaux, plus de 300 GAL et un nombre élevé d'interventions attendues (au cours de la période 2007-2013, les GAL ont soutenu plus de 40 000 projets).

Les options de coûts simplifiés ont été utilisées à la fin 2015 pour le soutien préparatoire. Dans la mise en œuvre de la stratégie, elles seront également utilisées pour le calcul des dépenses de fonctionnement et d'animation ainsi que pour les start-up.

Pour le soutien préparatoire, c'est le système du montant forfaitaire qui a été utilisé. Pendant la phase d'élaboration de sa stratégie locale, chaque partenariat pouvait recevoir une subvention unique, dont le montant dépendait de la taille du GAL. Trois seuils avaient été définis – 27 500, 33 000 et 38 500 euros – calculés sur base des dépenses de fonctionnement des GAL au cours de la période précédente.

En contrepartie, le GAL était tenu :

- > d'avoir un nombre minimum d'employés : 1, 1,5 ou 2 équivalents temps plein en fonction de la taille du GAL ;
- > d'organiser au moins une réunion dans chaque municipalité pour élaborer et discuter la stratégie locale ;
- > d'ouvrir le bureau pendant un nombre minimum de jours par semaine : 2, 3 ou 4, en fonction de la taille du GAL ;
- > de rédiger et soumettre une stratégie de développement local remplissant, au minimum, les critères d'éligibilité officiels.

Chaque GAL soumettait un simple formulaire de demande et recevait ainsi une avance de 70 % sur le montant total au moment de la signature du contrat. Le paiement final intervenait après soumission de la stratégie. L'obligation d'avoir des employés restait en vigueur pendant quatre mois après la soumission de la stratégie, l'objectif étant de s'assurer que le GAL soit encore opérationnel à la fin du processus de sélection de la stratégie.



L'expérience positive de l'utilisation de montants forfaitaires a encouragé l'AG à introduire d'autres OCS. Désormais, les frais de fonctionnement et d'animation seront donc calculés sur la base de forfaits. Les montants représenteront entre 15 et 25 % du budget total du GAL, selon sa taille (les plus petits, dotés d'un plus petit budget, recevant un pourcentage proportionnellement plus élevé de frais de fonctionnement et d'animation).

Les principales conditions d'éligibilité que les GAL doivent remplir pour obtenir un financement pour couvrir leurs dépenses de fonctionnement et d'animation sont les suivantes :

- > garantir le suivi financier de la mise en œuvre de la stratégie (en fonction de jalons établis);
- > mettre en œuvre un plan de communication;
- > garantir un taux d'emploi minimum (de 2 à 5 employés);
- > avoir des bureaux;
- > avoir un site internet;
- > assurer des services de conseil pour les bénéficiaires potentiels.

Les GAL peuvent obtenir des avances représentant jusqu'à 50 % de leur budget pour couvrir leurs dépenses de fonctionnement et d'animation sur toute la période de financement.

L'AG envisage également d'introduire le système des montants forfaitaires pour les projets de soutien aux start-up. Le montant du forfait doit être préalablement défini dans la stratégie locale et calculé sur la base d'un historique des données financières. Un maximum de 25 000 euros par projet est prévu. Le montant du soutien offert par les GAL dépend du secteur, de la catégorie de bénéficiaires, etc.

La première tranche, équivalant à 70 % du total, est libérée à la signature du contrat et le versement final dépend de la mise en œuvre du plan d'action et de la création d'au moins un emploi (y compris un emploi indépendant).

Conformément à l'article 63 (1) du Règlement relatif au développement rural (1305/2013), le paiement d'avances pour les investissements et les dépenses de fonctionnement et d'animation des GAL est subordonné à la constitution d'une garantie bancaire. Toutefois, le gouvernement polonais a mis en place un système supplémentaire de paiement des avances sur le budget national (qui couvre 37 % des coûts du projet, soit l'équivalent de la contribution publique nationale) qui ne nécessite pas la constitution d'une garantie bancaire. Ces avances, et l'exonération de constitution d'une garantie bancaire, sont importantes pour de nombreux bénéficiaires des zones rurales, y compris les petites ONG.

D'autres méthodes simplifient la mise en œuvre du DLAL :

- > une définition élargie de l'éligibilité, qui permet aux GAL de soutenir un large éventail de projets;
- > l'utilisation de projets-cadres: le GAL est dans ce cas le bénéficiaire officiel du projet dans son ensemble et il peut octroyer des fonds à plusieurs initiatives de petite taille.

S'agissant des projets-cadres, les GAL sélectionneront les bénéficiaires, signeront avec eux des conventions, vérifieront les demandes de paiement et exécuteront les paiements, et assureront les contrôles et les rapports. Les autorités régionales vérifieront le projet dans son ensemble, contrôleront les demandes de paiement par échantillonnage et procéderont à des contrôles ponctuels. À ce stade initial, les autorités régionales vérifieront également les subventions sélectionnées avant la signature du contrat entre le GAL et le bénéficiaire. Cette disposition sera supprimée lorsque les GAL auront acquis davantage d'expérience.

L'AG a également mieux précisé, par rapport à la période précédente, que l'autorité régionale ne peut demander d'apporter de modifications importantes à la demande pendant la phase de vérification des projets sélectionnés par le GAL.

La Pologne a également mis en place une série de mesures pour améliorer la coordination entre différents financements de DLAL. Il s'agit là d'une mesure importante en vue de la simplification du DLAL. Au cours de la phase de sélection des GAL et des stratégies locales, un appel conjoint, assorti d'une série de critères de sélection, est organisé et, dans chaque région, un comité de sélection est mis en place (les GAL/FLAG sont sélectionnés au niveau régional). Un contrat unique, qui intègre toutes les sources de financement, sera signé avec le GAL et un de ces fonds pourra être utilisé comme fonds chef de file.



▲ Présentation des pratiques des EM lors du séminaire sur le DLAL multifonds à Édimbourg, décembre 2015

Le ministère de l'agriculture négocie aussi avec les AG des autres Fonds ESI afin de les encourager à utiliser les OCS pour les frais de fonctionnement et d'animation, ainsi que les lignes directrices pour la mise en œuvre de la SDL (celles-ci ont été élaborées par l'AG du FEADER mais elles peuvent s'appliquer à tous les fonds). Pour garantir la qualité des échanges et de la communication, le comité de suivi du PDR 2014-2020 a mis sur pied un groupe de travail dédié au DLAL. Un groupe thématique LEADER a également été mis en place par le réseau rural national, avec la participation de toutes les AG en charge du DLAL.

Ces efforts visant à simplifier la mise en œuvre du DLAL sont soutenus par la nette priorité donnée à la transparence, qui inclut aussi une vérification plus détaillée de la composition des différents groupes d'intérêt (de façon à éviter des situations où, par exemple, des agents publics représenteraient des ONG au sein de l'organisme décisionnel du GAL) et une procédure de sélection plus transparente. Cette dernière impose entre autres que le procès-verbal des réunions du comité de sélection inclue des informations sur l'exclusion de certains membres de la procédure de sélection en raison de conflits d'intérêt. Ces procès-verbaux doivent être publiés sur le site internet du GAL. La procédure de recours, en cas de refus de dossier, se fait à présent en deux phases, au lieu d'une seule au cours de la période précédente.

## 4.2. Assurer la coordination entre les fonds au niveau du programme (Suède)

En Suède, le gouvernement a opté pour le mécanisme de coordination des fonds de DLAL le plus sophistiqué. Le DLAL peut être financé par le biais des quatre Fonds ESI : il est inclus dans le programme de développement rural et le programme opérationnel du FEAMP et un PO spécifique couvre le DLAL dans le FEDER et le FSE. Ces programmes sont tous gérés par la même AG, le Conseil suédois de l'agriculture, de sorte qu'une seule et même autorité gère la totalité du financement du DLAL en Suède. Les règles de mise en œuvre de ces fonds sont donc harmonisées à l'échelon national.

Cette approche a été introduite afin d'élargir la portée des partenariats locaux, d'améliorer les synergies et d'étendre la couverture du DLAL, mais aussi pour créer des économies d'échelle. Elle favorise aussi la simplification puisque le GAL est le seul et unique point d'accès pour les bénéficiaires de tous les fonds.

Au cours de la période précédente, 63 GAL ont mis en œuvre LEADER en Suède et 14 FLAG, l'Axe 4 du FEP (certains GAL et FLAG représentant une seule et même entité ou couvrant des territoires communs). Les GAL disposaient d'un budget moyen de 4,1 millions d'euros (contribution publique totale), contre moins d'1 million pour les FLAG. Pour la période 2014-2020, 48 GAL ont été sélectionnés et ils recevront différentes combinaisons de fonds. Le budget public total affecté au DLAL (en prenant en compte la contribution des quatre fonds) s'élèvera à 209 millions d'euros, soit un budget moyen de près de 4,4 millions d'euros pour chaque GAL.

Les stratégies de développement local mettent essentiellement l'accent sur le tourisme, la production alimentaire à petite échelle et l'énergie. Les GAL entendent également faciliter le développement de produits et services innovants et stimuler des initiatives jeunesse. Caractéristique importante du contexte suédois, le nombre élevé de demandeurs d'asile, nombreux à s'installer dans des petits villages. Avec le soutien du GAL, les habitants essaient de gérer cet afflux et d'intégrer les nouveaux arrivants au sein de la communauté.

Malgré la simplification institutionnelle liée à la gestion du DLAL par une seule entité, l'expérience suédoise de coordination des quatre fonds ESI montre que des difficultés et des défis importants subsistent, par ex :

- > la culture organisationnelle différente de chaque fonds ;
- > la nécessité de créer de nouvelles structures de coopération avec de nouveaux partenaires ;
- > l'harmonisation de la réglementation nationale de mise en œuvre et la réduction de la bureaucratie ;
- > le développement de systèmes informatiques pour gérer les demandes, les décisions et les paiements dans les temps ;
- > la communication et la publicité ;
- > la gestion du DLAL dans les villes et la promotion des liens entre territoires urbains et ruraux.

L'expérience de l'AG suédoise montre que pour garantir une bonne coordination entre les fonds, les conditions suivantes doivent être remplies :

- > une réelle volonté politique ;
- > une coopération de qualité entre les ministères et autres organismes responsables ;
- > une sensibilisation au niveau interne et un développement des capacités en ce qui concerne le DLAL – cet aspect est particulièrement important pour les fonds n'ayant encore aucune expérience en la matière ;
- > la communication – horizontale et verticale – continue avec toutes les parties prenantes ;
- > le développement des capacités au niveau du GAL.

Il y a également lieu de bien garder à l'esprit que le développement d'un système efficace de mise en œuvre du DLAL prend du temps.

## 4.3. Tirer des enseignements du passé : l'expérience écossaise

Après avoir réfléchi aux points faibles du programme LEADER au cours de la période 2007-2013, le gouvernement écossais a développé, par le biais de son Équipe des communautés rurales, un modèle pour améliorer la mise en œuvre de LEADER pour la période 2014-2020.

L'absence de directives claires pour les stratégies de développement local (SDL) et leur manque de clarté comptaient parmi les points faibles de la période 2007-2013. S'y ajoutait une confusion quant aux activités pouvant être financées au titre du FEADER, avec différentes interprétations, selon les niveaux, des conditions d'éligibilité. En outre, les mêmes acteurs étaient souvent associés aux GAL LEADER et aux FLAG de l'Axe 4 du FEP. La nécessité de mieux coordonner le DLAL du FEAMP et du FEADER au cours de la période 2014-2020 était donc manifeste.

Autre sujet de préoccupation, le fait que les municipalités locales avaient pris un rôle trop important dans la mise en œuvre des stratégies ; l'AG tenait donc à rééquilibrer l'approche de partenariat. Toutes ces considérations appelaient à une participation accrue d'autres acteurs au développement des nouvelles stratégies.

Le travail préparatoire pour le lancement de LEADER 2014-2020 a démarré en juin 2013, avec un appel à manifestations d'intérêt pour proposer des SDL, lancé par le gouvernement écossais. L'Écosse a délibérément décidé de démarrer tôt ce processus, même si les programmes concernés ne devaient être approuvés qu'en 2014, voire plus tard.

Au total, 22 manifestations d'intérêt ont été soumises par les territoires littoraux et ruraux d'Écosse, au titre du FEAMP et du FEADER. Ces premières demandes étaient nécessaires pour préciser la zone opérationnelle proposée, la population concernée, la portée de l'intervention, les partenaires, les besoins prioritaires du territoire, y compris les buts et objectifs globaux, et les propositions pour la participation des entreprises, du secteur public, de la société civile, des communautés et autres groupes d'intérêt.

Au cours de l'automne 2013, vingt-deux territoires, couvrant la quasi-totalité des territoires ruraux d'Écosse et une grande partie de son littoral, ont été invités à participer à la phase suivante du processus, celle de la préparation des SDL. Parmi celles-ci, 14 ont été élaborées sur la base de l'approche multi-fonds (FEAMP et FEADER).

Cette phase s'est achevée à la fin mars 2014, avec la présentation, par 21 territoires, d'une première version de leur SDL au gouvernement écossais en vue d'un feedback. En octobre de la même année, ces SDL ont ensuite été soumises pour examen et approbation. Lors de l'élaboration de leur SDL, les GAL ont tenu compte des lignes directrices publiées en ligne et des informations reçues lors d'ateliers (par ex. pêche, entreprise, suivi & évaluation, Fonds structurels) et de discussions informelles avec les AG des quatre fonds ESI (l'AG du FEDER/FSE étant en charge de la coordination globale des Fonds ESI et de l'accord de partenariat). Cette phase a permis de s'assurer que les priorités et les actions des SDL étaient bien conformes à l'accord de partenariat approuvé ainsi qu'aux programmes européens concernés en termes d'échelle, de portée et de complémentarité.

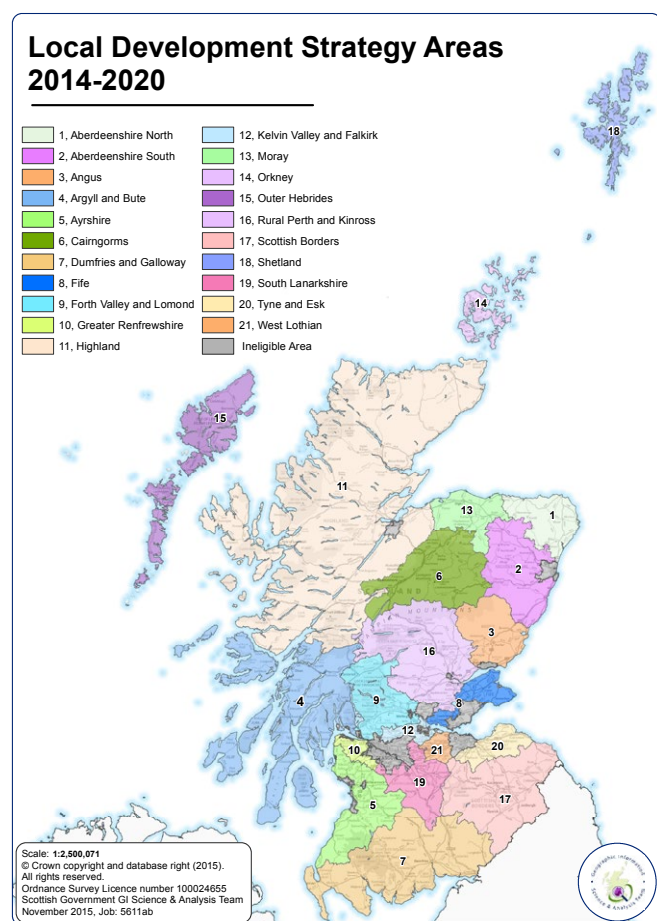
Les SDL ont été évaluées en novembre 2014 par un jury indépendant constitué de représentants des AG des quatre Fonds ESI et d'experts issus de différents secteurs économiques, d'organisations de la société civile et d'universités. Les membres de ce jury ont été sélectionnés sur la base de leur expertise et de leur connaissance du développement rural et du secteur de la pêche. Ce travail a été soutenu par un expert en DLAL, un expert de l'engagement communautaire, l'AG, l'organisme payeur et le département d'audit interne et de recherche sociale du gouvernement écossais.

Le jury a recommandé l'approbation de 17 SDL, sous réserve de la résolution des problèmes identifiés, de leur acceptation et de leur validation par les AG. Quatre autres territoires ont été invités à soumettre une nouvelle SDL et de nouveaux plans financiers. Les 21 SDL ont toutes été approuvées avant la fin 2015.

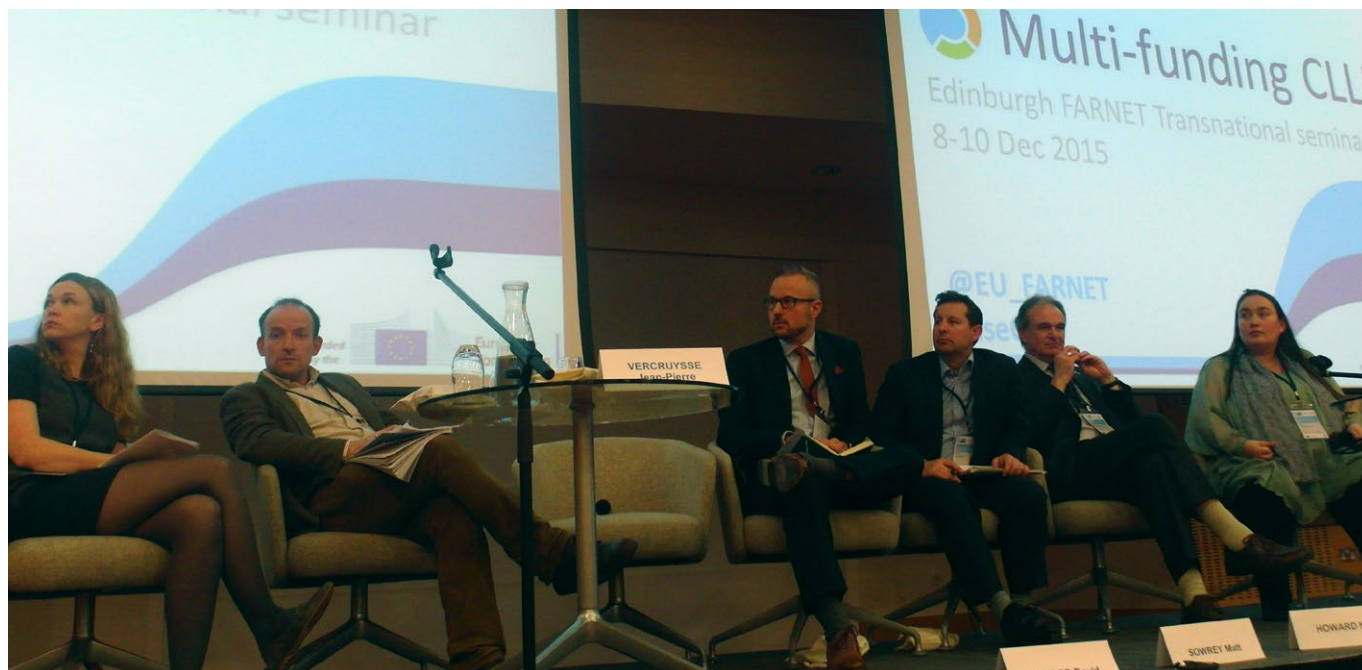
Les plans financiers et les SDL ont ensuite été affinés, afin de tenir compte des fonds octroyés par le FEADER et le FEAMP après l'approbation des programmes. Une fois ces plans approuvés, les GAL ont reçu des fonds supplémentaires, du secteur public, destinés à soutenir la mise en œuvre du DLAL (par ex. pour les communications, le suivi & évaluation).

Le financement indicatif du FEADER pour les SDL était basé sur une série de critères (population, territoire, profil socio-économique) publiés au début 2015. Les allocations au titre du FEAMP reposaient sur des critères similaires mais ont été décidés séparément.

L'objectif initial du gouvernement écossais était de parvenir au scénario «un territoire, une SDL» et «un territoire, un partenariat». Cet objectif a été en grande partie atteint puisque 14 des 21 SDL ont été soutenues à la fois par le FEADER et le FEAMP. Les sept autres SDL ont été soutenues uniquement par le FEADER. Les intérêts des territoires de pêche risquaient toutefois d'être marginalisés en raison de la vitesse différente de programmation pour les deux fonds, ainsi qu'en raison du fait qu'il existe un programme régional pour le FEADER mais seulement un programme national pour le FEAMP. Pour éviter ce problème, toutes les parties prenantes ont été mobilisées pour mettre en place des FLAG solides, suffisamment financés et viables. En Écosse, les groupes ayant soumis les 14 SDL multifonds sélectionnées ont dû travailler en partenariat avec le gouvernement écossais pour développer huit FLAG communs. Ces FLAG ont désormais une plus grande cohérence, un meilleur ciblage et des structures de gouvernance mieux adaptées au soutien des communautés de pêcheurs.







▲ Discussion sur la mise en œuvre du DLAL au R.-U. lors du séminaire sur le DLAL multifonds à Édimbourg, décembre 2015

Il en résulte une version modifiée du scénario «un territoire, une stratégie». Le FEADER fait office de fonds chef de file, et finance à ce titre les frais de fonctionnement et d'animation de toutes les SDL.

Gardant à l'esprit le processus d'élaboration et de sélection des SDL couvrant à la fois les zones de pêche et les zones rurales, le Réseau rural écossais s'emploie à améliorer la gouvernance de cette approche multifonds spécifique, afin de soutenir la mise en œuvre efficace des SDL. Une conférence LEADER, organisée en Écosse en mars 2016, a ainsi proposé une session avec les présidents des groupes SDL multifonds, afin d'examiner les perspectives de gestion du DLAL.

Un acteur important de la coordination générale du financement ESI en Écosse est le Comité conjoint de suivi du programme (CSP conjoint) pour les programmes du FEDER, du FSE et du FEADER, avec des comités opérationnels pour chaque fonds (sauf pour le FEAMP, qui a un programme britannique). Si les comités opérationnels gèrent les aspects liés au contenu de chaque programme, le CSP conjoint est le comité de suivi officiel pour tous les programmes. Au sein de ce comité conjoint, les différents intervenants des programmes (qui sont parfois les mêmes) ont la possibilité d'échanger des informations et d'examiner certaines questions, comme la complémentarité entre les fonds.

Même si, en Écosse, le DLAL se limite au FEADER et au FEAMP, le CSP conjoint offre une plateforme permettant aux représentants des ONG et de la société civile de discuter de questions en rapport avec le DLAL à un niveau moins technique que cela pourrait être le cas au sein des comités opérationnels liés aux fonds. Le comité conjoint peut dès lors contribuer à un meilleur suivi du DLAL et améliorer sa gouvernance.

## 5. Conclusions

L'Union européenne a mis en place un cadre réglementaire clair pour le DLAL et introduit des lignes directrices précises pour sa mise en œuvre. Ce cadre réglementaire et ces lignes directrices encouragent l'utilisation du DLAL multifonds, qui met à disposition plusieurs Fonds ESI pour soutenir des initiatives locales utilisant la méthode du DLAL. Les documents de référence publiés en 2013 et en 2014 ont développé des modèles et mis en avant les possibilités de planification et de mise en œuvre du DLAL multifonds, et réglé quelques-unes des questions plus sensibles ayant été identifiées lors de la mise en œuvre de LEADER et de l'Axe 4 du FEP au cours de la précédente période de programmation.

Au moment de la rédaction de cette brochure, les programmes nationaux/régionaux pour les Fonds ESI ont été approuvés et, malgré certaines différences d'un État membre à l'autre, des stratégies de développement local sont en cours de sélection et leur mise en œuvre est initiée. Les exemples examinés ci-dessus donnent donc un aperçu de la façon dont les acteurs au niveau local, ainsi que les autorités programmatiques parviennent à mettre en pratique le DLAL multifonds. En raison de la coexistence de différentes cultures administratives, les AG et les acteurs locaux n'ont pu prendre en compte toutes les recommandations des documents de référence et les exemples présentés dans cette brochure sont souvent le résultat d'une approche pragmatique en matière de planification et de mise en œuvre. Ils montrent toutefois que le DLAL est un instrument flexible, qui peut être utilisé pour réaliser un large éventail d'objectifs dans une grande variété de contextes. Cette flexibilité est encore mise en avant par le fait que les GAL étaient déjà parvenus à répondre aux besoins locaux en recourant à différentes sources de financement – nationales et européennes – au cours des précédentes périodes de programmation, sans même attendre la mise en place d'un cadre européen du DLAL.

L'analyse d'exemples **au niveau local** débouche sur les conclusions suivantes :

- > Pour mettre en œuvre le DLAL en utilisant plusieurs fonds ESI, les partenariats de développement doivent faire preuve d'ambition et d'un solide engagement en faveur du développement socioéconomique durable et à long terme de leur territoire. Cette recommandation s'applique aussi bien dans le cas d'une stratégie de développement local multifonds unique que lorsque le partenariat doit coordonner le travail de deux stratégies monofonds ou plus.
- > Les partenariats ne doivent pas se focaliser sur la maximisation de leur budget, mais trouver les meilleures réponses possibles en fonction des problèmes et opportunités dans leur territoire, de façon à coordonner intelligemment les ressources et garantir une participation maximale de la communauté, tout en évitant la duplication d'activités ou le soutien à des activités concurrentes.
- > Même si les partenariats peuvent revêtir de nombreuses structures différentes, la gestion de plusieurs Fonds ESI impose une définition claire des responsabilités et des compétences décisionnelles.
- > Le développement local prend du temps et les « nouveaux venus » doivent donc être réalistes en ce qui concerne l'utilisation du DLAL multifonds. Ils doivent commencer par opérer à la bonne échelle et se concentrer dans un premier temps sur l'utilisation de la méthodologie de DLAL proprement dite. Il est plus réaliste d'utiliser au départ un seul fonds et de passer ensuite à la mise en œuvre de stratégies multifonds.

Pour les **autorités de gestion**, la conception d'une stratégie de DLAL multifonds est un défi car elle impose de coordonner tous les programmes des Fonds ESI qui mettent en œuvre le DLAL. Il y a donc lieu de mettre en place des règles et des mécanismes de mise en œuvre communs pour garantir une exécution efficace et transparente des fonds, tout en respectant la nature participative du DLAL.

L'**introduction du DLAL** au titre des différentes Fonds ESI, ainsi que le développement de l'approche multifonds ont mis en avant une série d'enseignements :

- > Les **AG** doivent d'abord s'assurer d'avoir une vision précise des objectifs qu'elles souhaitent réaliser en mettant en œuvre le DLAL. C'est notamment le cas pour les AG des fonds qui gèrent le DLAL pour la première fois.
- > Une fois cette vision définie, les AG devront absolument travailler en étroite coopération avec les autres ministères pour bien coordonner et rationaliser la mise en œuvre du DLAL.
- > Si nécessaire, les mécanismes de mise en œuvre du DLAL pourront être adaptés pendant la période de financement. Cette adaptation permettra de s'assurer que l'approche multifonds simplifie vraiment la mise en œuvre, réduise la charge administrative et garantisse une plus grande flexibilité en vue de relever les défis locaux.
- > Le renforcement de la confiance, l'autonomisation et une coopération de qualité tout au long de la chaîne de mise en œuvre, avec une attention particulière apportée aux **acteurs locaux**, sont essentiels. Cette confiance doit être établie quel que soit le type de financement proposé. Elle constitue une condition préalable à toute utilisation intégrée des Fonds ESI au niveau local.

- > En ce qui concerne l'éligibilité des actions au titre de chaque fonds, il est essentiel que les acteurs locaux puissent bénéficier d'une flexibilité suffisante pour développer et mettre en œuvre leur SDL. Une portée et une définition trop détaillées des actions éligibles au titre des programmes respectifs peuvent avoir un effet contre-productif sur la réussite de la mise en œuvre des stratégies locales, et limiter la mise en œuvre de stratégies multifonds.
- > L'existence d'agences de développement local expérimentées peut faciliter la mise en œuvre du DLAL multifonds.
- > Il y a lieu de renforcer encore les capacités à tous les niveaux de la chaîne de mise en œuvre. Les GAL comme les AG doivent s'efforcer de tirer des enseignements de l'expérience de LEADER et de l'Axe 4 du FEP et les exploiter, avec le soutien de leurs réseaux.

L'approche multifonds n'en est qu'à ses débuts et un certain temps sera encore nécessaire pour analyser son fonctionnement dans la pratique. Toutefois, comme le montre cette brochure, il est possible d'intégrer avec succès différents fonds de DLAL. Le défi, pour les États membres, les régions et les GAL, est de trouver des solutions adaptées à leur culture administrative et aux besoins de leurs communautés locales. Toutes les parties prenantes impliquées doivent également saisir l'occasion d'échanger des expériences et d'apprendre les uns des autres.




# Annexe : Aperçu de la mise en œuvre du DLAL dans l'UE

Les données présentées ci-dessous sont basées sur les informations disponibles en février 2016 dans les Accords de partenariat et les Programmes opérationnels ainsi que sur celles communiquées par les directions générales suivantes : DG AGRI, DG REGIO, DG EMPL et DG MARE, et par le Point de contact du Réseau européen de développement rural.

## Affectation des fonds

Le Tableau 1 présente les montants totaux (contribution de l'UE) affectés au DLAL par les quatre Fonds ESI, le nombre d'États membres (EM) qui utilisent le DLAL dans un fonds donné et – si possible – le nombre attendu de Groupes d'action locale (GAL).

**Tableau 1. Le DLAL dans les quatre Fonds ESI**

Fonds	Budget total affecté au DLAL (contribution de l'UE)	Nbre d'EM concernés	Nbre attendu de GAL
FEAMP	 500 Mio EUR	20	280
FEADER	 6 900 Mio EUR	28	2500
FEDER	 1 200 Mio EUR	16	Pas d'information
ESF	 600 Mio EUR	13	

Il existe d'importantes différences d'un EM à l'autre dans les approches d'affectation de fonds au DLAL. Dans la plupart des pays, le FEADER assure l'essentiel du financement, ce qui n'a rien de surprenant compte tenu de l'expérience et de l'importance de LEADER dans de nombreuses régions ; c'est aussi le seul fonds européen qui impose l'utilisation du DLAL (affectation minimum de 5 % du PDR). Toutefois, dans certains EM, d'autres fonds ont alloué des montants très élevés au DLAL, par exemple le FEDER en République tchèque (voir section 3.4 ci-dessus). Les tableaux suivants (2 et 3) présentent des chiffres plus détaillés pour les deux fonds pour lesquels ces informations étaient déjà disponibles : le FEADER et le FEAMP.

Tableau 2. Le DLAL dans le FEADER

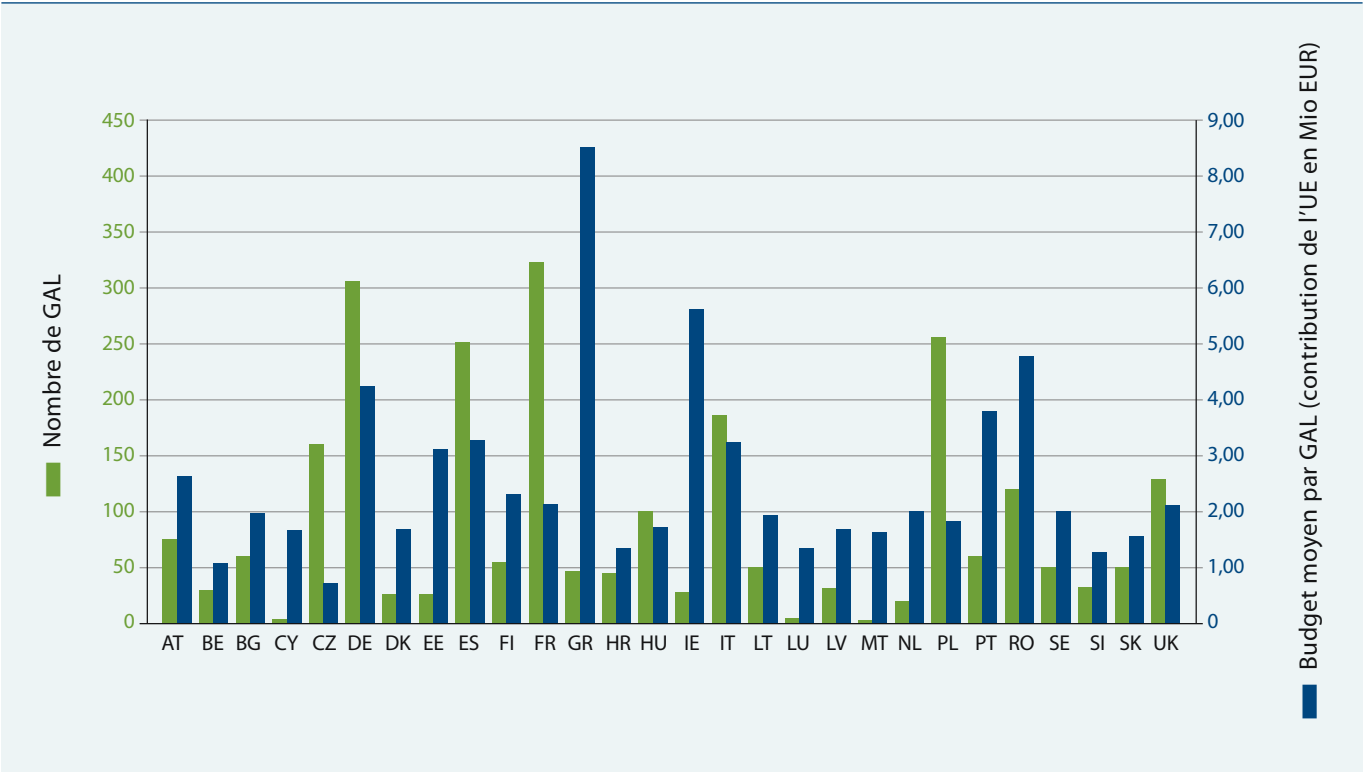
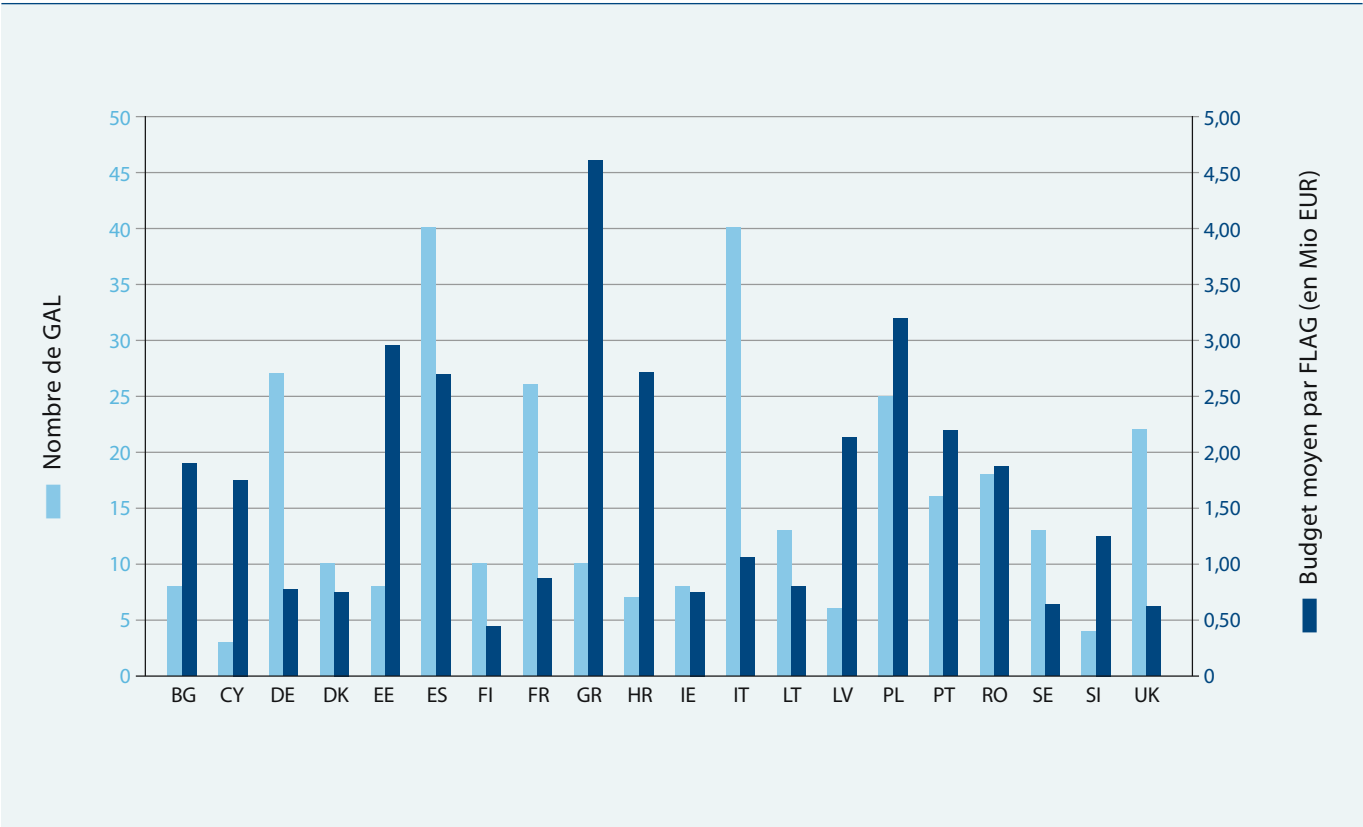


Tableau 3. Le DLAL dans le FEAMP

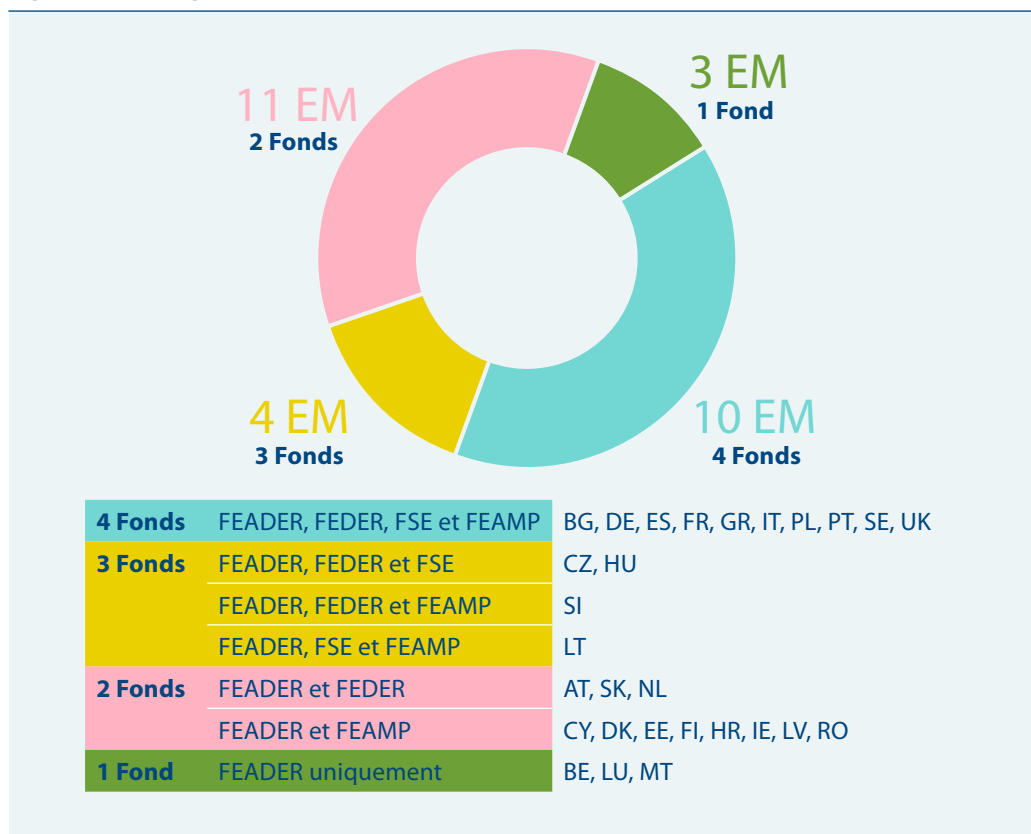




## L'utilisation du DLAL dans différents EM

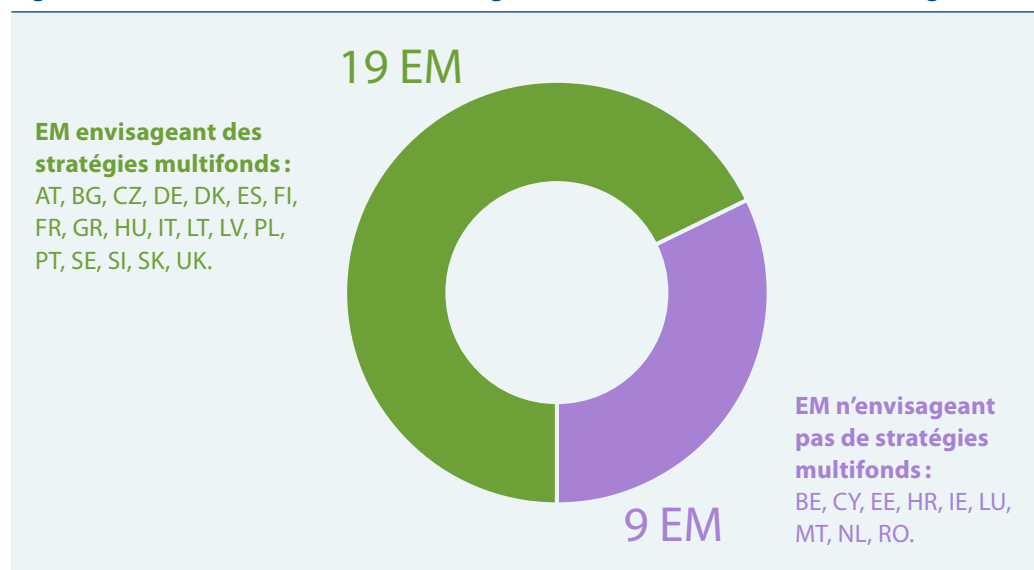
Trois EM seulement limitent l'utilisation du DLAL au minimum obligatoire, à savoir au FEADER (Belgique, Luxembourg et Malte). Les 25 autres EM prévoient de l'utiliser dans au moins deux fonds. Parmi ceux-ci, 11 EM (Bulgarie, Allemagne, Espagne, France, Grèce, Italie, Pologne, Portugal, Roumanie, Suède et Royaume-Uni) prévoient de l'utiliser dans les quatre fonds (au moins dans quelques régions) et quatre autres (République tchèque, Hongrie, Lituanie et Slovaquie) dans trois des fonds, comme le montre la Fig. 1.

**Fig. 1. DLAL programmé au titre de différents Fonds ESI**



## Approche multifonds

Le fait que le DLAL puisse être utilisé dans différents fonds à l'échelon des EM ne signifie pas automatiquement que les communautés locales pourront profiter de tous ces fonds dans la mise en œuvre de leurs stratégies. Par exemple, l'Estonie, la Croatie et l'Irlande envisagent le DLAL à la fois dans le FEADER et le FEAMP, mais n'autorisent pas l'association de ces deux fonds au sein d'une même stratégie (les GAL et les FLAG doivent donc être distincts). Il convient également de garder à l'esprit que même si un Accord de partenariat autorise l'approche multifonds, cela ne signifie pas qu'elle sera mise en œuvre en pratique. De nombreux EM confient cette décision au niveau régional ; dans des pays comme l'Autriche, l'Allemagne, la Pologne et l'Italie, il semble y avoir relativement peu de régions qui envisagent de profiter de cette possibilité. Le graphique de la Fig 2 n'indique donc pas nécessairement les endroits d'Europe où des stratégies de DLAL multifonds seront effectivement mises en œuvre.

**Fig. 2. États membres autorisant les stratégies multifonds (dans au moins une région)**

## Le DLAL dans les zones urbaines

Un nombre élevé d'EM envisagent de mettre en œuvre le DLAL dans les régions ayant déjà une expérience de cette approche du bas vers le haut, à savoir les zones rurales et de pêche. Toutefois un petit nombre d'EM envisagent également d'offrir cette possibilité aux zones urbaines, qui ont une moindre expérience du DLAL. Voir Fig. 3 ci-dessous.

**Fig. 3. États membres autorisant le DLAL dans les territoires urbains**