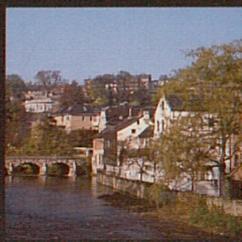




Études de développement régional

Valeur ajoutée et ingénierie du développement local



Politiques régionales de la
Communauté européenne

Études de développement régional

Valeur ajoutée et ingénierie du développement local

Contribution collective coordonnée
par le Centre de rencontres et d'initiatives
pour le développement local (CRIDEL) — Paris

Commission européenne

Une fiche bibliographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 1994

ISBN 92-826-8752-X

© CECA-CE-CEEA, Bruxelles • Luxembourg, 1994

Reproduction autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source

Printed in Germany

Préface

Chaque année, la direction générale des politiques régionales de la Commission européenne lance un certain nombre d'études dans le domaine de la politique régionale et de l'aménagement du territoire. Ces études ont pour but d'être la base de la conception interne de cette politique, de la préparation des programmes et des initiatives et de l'analyse de l'impact des activités projetées ou en cours. Les études les plus importantes ou les plus innovatrices sont désormais publiées dans une série intitulée «Études de développement régional».

La DG XVI espère ainsi stimuler le débat et les actions sur les résultats obtenus dans un contexte plus ample. Les études publiées s'adressent aux élus et décideurs aux niveaux européen, régional et local, ainsi qu'aux universitaires et aux experts compétents dans les larges domaines des sujets abordés.

La présente étude rend compte d'une action-pilote coordonnée en 1993 par le centre de rencontres et d'initiatives pour le développement local (CRIDEL) et destinée à apporter des éléments de réponse à deux questions:

- quelle est, notamment du point de vue communautaire, la valeur ajoutée du développement local et des initiatives qui s'inscrivent dans cette approche?
- quelles sont les composantes méthodologiques d'une telle approche qui apparaissent transférables?

Puisse la somme des contributions d'experts et praticiens rassemblée dans ce volume enrichir et stimuler le débat public et favoriser un échange de connaissances et d'opinions sur ces questions déterminantes pour la cohésion économique et sociale de la Communauté et donc pour l'avenir de l'Europe.

Le lecteur est informé que les rapports figurant dans les études ne reflètent pas nécessairement la position officielle de la Commission, mais représentent l'avis des auteurs de l'étude.

Table des matières

* Introduction	5
<hr/>	
Synthèse : arguments et orientations pour des politiques d'appui au développement local	7
Summary : Arguments and Guidelines for Local Development Support Policies	15
* Première partie — La valeur ajoutée du développement local	.23
<hr/>	
I.A — L'observation empirique : synthèse de 175 expériences de développement local dans la Communauté européenne .....	.25
* Chapitre 1 : typologie des expériences de développement local collectées par les réseaux .....	.29
* Chapitre 2 : éléments d'analyse qualitative	47
* Chapitre 3 : enseignements complémentaires à destination de la Commission .....	.67
I.B — Argumentaire européen relatif à la valeur ajoutée du développement local	.89
* Chapitre 4 : réflexion prospective .....	.93
* Chapitre 5 : analyse économique	103
* Chapitre 6 : approche institutionnelle	121
* Deuxième partie — L'ingénierie du développement local	.135
<hr/>	
II.A — De nouvelles relations entre l'exogène et l'endogène : l'articulation des programmes d'infrastructures et des actions de développement local	137
* Chapitre 7 : les tendances lourdes en faveur de l'intégration de la dimension locale dans l'élaboration des CCA	141
* Chapitre 8 : principes de base de l'action de développement local	155
* Chapitre 9 : des politiques d'infrastructures à géométrie variable	175
II.B — Guide méthodologique du développement local	183
* Chapitre 10 : une démarche intégrée fondée sur un diagnostic préalable : vade-mecum de l'approche globale	187
* Chapitre 11 : de la stratégie à l'action : les outils, mode d'emploi	211
* Chapitre 12 : un outil particulièrement adapté : les subventions globales	.225

Introduction

Synthèse: arguments et orientations pour des politiques d'appui au développement local

Première partie La valeur ajoutée du développement local

1. Contribuer à répondre aux nouveaux défis de la construction communautaire

Les interventions structurelles pour les six prochaines années (1994-1999) doivent préparer le développement des territoires dans un environnement géo-économique de plus en plus turbulent. Il s'agit de faire face à des enjeux renforcés de cohésion économique et sociale, dans un contexte financier rendu difficile en raison de l'absence de surplus dégagés par le taux de croissance, d'autant plus que, face aux États-Unis d'Amérique et au Japon, la Communauté européenne connaît le rapport «population occupée/population active totale» le plus défavorable.

Un travail de recensement et d'analyse de quelque 175 expériences de terrain illustre la contribution du développement local à la cohésion économique et sociale, à la meilleure efficacité des financements communautaires dans le cadre des politiques régionales et à la réduction du déficit démocratique. Plusieurs arguments majeurs militent donc en faveur d'une plus grande concentration de financements structurels sur le développement local:

- le développement local favorise la mise en place d'un partenariat public-privé et il mobilise ainsi, pour les projets de développement, de nouveaux acteurs et de **nouvelles ressources** financières. Cela est un impératif face à l'épuisement des systèmes d'«État-providence» confrontés à la maîtrise de déficits publics: loin de favoriser le «tout-État», le développement local favorise le repositionnement de la puissance publique dans un rôle actif de catalyseur des énergies. Il suscite ainsi un mouvement du bas vers le haut, processus qui exige également le développement de partenariats efficaces entre les différents échelons politico-administratifs;
- une **bonne application du principe de subsidiarité** suppose la mobilisation d'initiatives locales englobant l'ensemble des acteurs économiques, sociaux et culturels — entreprises, syndicats et associations —, afin de prendre en compte la dimension globale du développement local. Celles-ci contribuent à la croissance économique en stimulant l'activité entrepreneuriale et les initiatives nécessaires à l'identification d'un potentiel local. Le développement local constitue ainsi un soubassement et un moteur

pour le principe de subsidiarité, ce qui est favorisé par le mouvement de décentralisation dans les Etats, et par une meilleure articulation des pouvoirs et l'association des collectivités infrarégionales à tous les stades de programmation (préparation, exécution, évaluation);

- le développement local assure une **meilleure efficacité des financements publics**, grâce à un meilleur «management» des projets locaux et en fournissant une clé pour opérer des choix en matière d'infrastructures, afin que celles-ci favorisent des dynamiques locales. La place croissante des investissements immatériels et des ressources humaines dans le développement économique souligne l'importance de s'appuyer sur la composante «organisationnelle» du développement local;
- le développement local vise à une **redistribution plus équitable de la richesse**: en effet, compte tenu de son contenu socio-économique, il cherche à satisfaire les besoins des différentes catégories sociales et, par sa dimension locale et spatiale, il est susceptible de concerner tous les territoires. Le développement local apparaît donc fondamentalement comme une méthode visant à donner un caractère durable à l'action de rééquilibrage et de revitalisation des territoires.

2. Surmonter les limites des théories économiques néoclassiques

Les nouveaux ressorts de la compétitivité émergeant depuis les années 80 reposent largement sur la mobilisation du savoir des hommes et leur capacité d'organisation productive, ce qui était le «trou noir» des théories macro-économiques classiques alors qu'il s'agit par excellence de deux ressources endogènes d'un territoire, déterminantes pour la vitalité des entreprises existantes, et surtout des PME. En effet, les modèles macro-économiques et quantitativistes font, au mieux, apparaître comme «résidu de croissance» ce qui constitue, en réalité, l'ensemble des aspects immatériels du développement.

Or, le développement local conduit à se concentrer sur les ressources humaines et notamment sur la façon dont les entrepreneurs peuvent générer de la valeur ajoutée par leurs facultés d'organisation et de mise en réseau.

Aussi bien, les premières actions de développement local ont-elles été des tentatives pour combler les déficits d'une démarche de croissance économique plus classique. Elles peuvent jouer aujourd'hui un rôle économique important en ce qui concerne l'**action sur l'offre**, afin de répondre aux chocs externes et aux nouveaux impératifs de la demande et de la technologie.

Le niveau de développement local dépend largement du niveau de l'activité entrepreneuriale. Dès lors, les politiques publiques doivent se focaliser sur une augmentation de ce niveau d'activité, en stimulant la prise d'initiatives locales, car les opportunités économiques sont mieux identifiées par ceux qui en sont les plus proches, et en cherchant à créer un environnement favorable.

Stimuler cette activité entrepreneuriale locale comme pierre angulaire d'une croissance économique possible est donc un devoir pour les pouvoirs publics, particulièrement dans la plupart des régions défavorisées. Après une phase d'actions plutôt sectorielles, il faut généraliser la construction de stratégies de développement intégrées et transsectorielles, démarche nécessitant l'existence d'une agence de développement solide et capable de rassembler les acteurs publics et privés locaux autour d'un plan de développement. L'équilibre et le phasage entre les différentes actions doit varier, ce qui implique flexibilité des politiques publiques, écoute des acteurs locaux et combinaison de l'approche ascendante («bottom-up»), et de l'approche descendante («top-down»), compte tenu des apports respectifs de ces deux approches.

3. Remédier aux lacunes des politiques traditionnelles

L'inefficacité relative des politiques de développement régional et local traditionnelles tient surtout à ce qu'elles n'ont pas encore suffisamment intégré les changements structurels de l'économie mondiale ainsi que les mutations technologiques se caractérisant par la prédominance des rapports science-technologie et des autres facteurs immatériels dans les systèmes productifs: d'une relation linéaire entre facteurs de production et création de biens, soutenue par une évolution relativement stable des techniques, on est passé à des relations en boucle et à la prédominance des facteurs immatériels (connaissance, organisation ...) dans les processus productifs.

Ces nouveaux mécanismes modifient radicalement la localisation des activités productives: d'une croissance excessivement polarisée autour de centres développés, à forte concentration de population et d'activités qui rassemblent en un même lieu les facteurs productifs, on évolue vers une multiplicité de situations, induite par la mobilité du facteur technologique (**croissance plus diffuse**). Les entreprises ont tendance à privilégier dorénavant les avantages comparatifs liés aux capacités d'innovation et d'organisation des milieux locaux, grâce à la présence d'interactions multiples entre les acteurs locaux et aux synergies ainsi établies.

En ce qui concerne toutefois les régions périphériques, les handicaps pour s'inscrire dans un marché global et mondialisé se révéleront de plus en plus discriminants: l'éventuel avantage comparatif de celles-ci en matière de coûts salariaux n'est que transitoire et deviendra rapidement peu significatif tant pour attirer des investissements exogènes que pour maintenir les entreprises locales dans une position compétitive, face à la pression de la concurrence des pays extracommunautaires de l'axe méditerranéen et des pays de l'Europe centrale et orientale.

Ces régions doivent, par conséquent, évoluer progressivement vers des créneaux de produits à plus haute valeur ajoutée dans le contexte de productions traditionnelles, en favorisant des politiques d'investissement dans les innovations de produits et les transferts de technologie à travers des coopérations partenariales avec d'autres entreprises et des institutions de transfert technologique.

Les dynamiques de «milieux innovateurs» peuvent ainsi se développer à des conditions bien précises dans des régions moins centrales que les métropoles. Les territoires gagnants correspondront de plus en plus à des sites qui pourront justifier d'un équilibre judicieux entre les facteurs matériels et immatériels et qui auront su créer des avantages comparatifs à travers des processus territorialisés d'innovation.

En conséquence, il n'y a pas lieu de préconiser pour les territoires périphériques (ruraux ou intermédiaires) des approches d'aménagement qui seraient en marge des mutations en cours (globalisation, urbanisation, développement des technologies).

4. Affirmer une approche partenariale du développement local

Au niveau communautaire, une approche partenariale du développement local doit s'affirmer, ce qui devrait être facilité par sa conception globale qui tend à s'imposer dans tous les États membres. Le local, vecteur de proximité, d'homogénéité et d'identité assure un fort degré de légitimité aux politiques publiques, d'autant plus qu'une grande diversité d'acteurs publics et privés sont mobilisés.

Au préalable, il convient donc de stimuler leur participation et de reconnaître à chaque échelon sa part de souveraineté dans les contrats: la productivité économique est meilleure là où il y a implication libre des participants dans le cadre d'un contrat social plus ou moins explicite. Pour donner un caractère productif à la mobilisation des acteurs,

l'établissement de règles du jeu (protocoles et cahiers des charges des relations et des objectifs communs) devrait être généralisé dans les prochains cadres communautaires d'appui. La nécessité de mesures stimulant l'activité entrepreneuriale et levant les obstacles à son émergence rend souhaitable que les prochains cadres communautaires d'appui comportent des stratégies centrées sur le développement local et une bonne répartition des responsabilités entre des partenaires variés.

Tout territoire doit être susceptible de tirer de lui-même sa participation à la production du taux de croissance général, et il s'agit ainsi d'élargir et de (re)constituer une base productive, en revenant à une «politique de l'offre». Un maximum de ressources affectées à des mesures passives pour l'emploi doit être redéployé vers des mesures actives: l'approche territoriale favorise cette conversion.

La polarisation nécessaire de certaines activités doit être combinée avec des stratégies de développement plus diffus. Une complémentarité doit être recherchée entre activités à l'implantation et au développement principalement déterminées par le marché mondial, et activités qui sont moins dépendantes de ce marché et, de ce fait, plus «localisables».

Compte tenu de l'actuel développement polarisé et de la rareté relative des ressources immatérielles, il faut donc concevoir un système de diffusion en direction de l'ensemble des espaces locaux, pour éviter que l'information nécessaire et les instruments techniques demeurent retenus à des échelons supérieurs (la région en particulier).

Les politiques de soutien du développement local doivent ainsi permettre de prendre en compte l'hétérogénéité des territoires, car les conditions d'obtention de la productivité ne sont pas les mêmes d'un milieu local à l'autre, et la greffe pure et simple du modèle de croissance dominant n'est donc pas possible. Le développement local peut contribuer à définir un nouveau modèle social et de croissance non en enfermant les milieux locaux dans un système d'assistance, mais en cherchant à renforcer le rôle et l'efficacité de l'action locale.

Deuxième partie

L'ingénierie du développement local

1. De nouvelles relations endogène-exogène

La dynamique locale doit dépasser la simple logique de valorisation de l'endogène, particulièrement en raison de la nécessité de prise en compte de l'existence d'un marché (au caractère de plus en plus global), de l'impératif de transfert de technologie et de savoir-faire et de l'absence, dans certains cas, d'entrepreneurs locaux. Il s'agit donc d'intégrer les facteurs endogènes aux facteurs exogènes dans une perspective de compétitivité à l'échelle globale.

Il ne s'agit pas de parachuter au niveau du territoire des technologies avancées parce qu'elles sont avancées, mais d'examiner quel type de technologies avancées peut être utilisé par les potentiels de production et de savoir-faire locaux. Par exemple, l'échec de la création de technopoles dans les régions en développement est révélateur de mauvaises orientations de développement territorial. Ce genre d'échecs résulte généralement d'une approche misant uniquement sur des critères d'excellence de création technologique, totalement déconnectés du tissu productif.

Le développement local ne peut donc plus être considéré comme un processus isolé de nature uniquement endogène. En matière d'infrastructures, une dynamique de développement à géométrie variable impose aux économies locales une maîtrise de plus en plus étroite de leurs interdépendances avec trois niveaux territoriaux: régional, national et communautaire.

Cette politique d'infrastructures à géométrie variable doit permettre de mobiliser des masses critiques, suffisantes à la fois en mettant en place des réseaux de coopération et en s'appuyant sur des externalités de proximité, afin de surmonter des dangers d'isolement, d'essoufflement et de dispersion. Elle doit, en outre, s'accompagner de principes directeurs en matière d'articulation avec des investissements immatériels.

2. Des principes directeurs d'articulation des investissements matériels et immatériels

Un premier principe —la transversalité— vise à articuler politiques infrastructurelles et immatérielles: il faut rompre avec l'idée préconçue que la création d'infrastructures

entraîne automatiquement une régénérescence de la croissance locale et convaincre les responsables politiques qu'il est parfois plus rentable d'investir dans la formation et l'organisation du développement que dans la création d'infrastructures. Il convient donc, en priorité, d'adapter les infrastructures aux besoins du milieu local, tout en accompagnant la réalisation par des mesures d'animation économique, et également prévoir de façon précise les ressources nécessaires au bon fonctionnement et à l'entretien à long terme de ces équipements.

Un second principe —la dimension— implique de surmonter les contraintes de taille. La globalisation des échanges économiques et la prédominance du facteur technologique justifient le recours à une masse critique et à la nécessité de dégager des économies d'échelle: en particulier, la place croissante de la technologie dans les processus de production impose la nécessité d'exploiter au mieux des économies d'échelle par le biais de coopérations interentreprises.

Un troisième principe —le désenclavement— conduit à sortir les zones isolées de leur périphéricité. Beaucoup de communautés locales ont misé, voire même surinvesti, dans des infrastructures de transport jugées très longtemps comme facteur déterminant de la localisation des entreprises. Or, les demandes portent davantage sur la rapidité et la qualité des réseaux ainsi que leur interconnexion sur des réseaux mondialisés, notamment à travers des technologies avancées de communication permettant à la fois aux entreprises locales de se positionner internationalement et aux entreprises de services de se localiser dans des zones plus périphériques sans les priver d'une demande de services externe à ces zones et nécessaire à leur rentabilité. La priorité doit donc être donnée aux infrastructures de communication poursuivant le double objectif de désenclavement des zones périphériques et de réponse aux besoins qualitatifs de communication des entreprises locales.

Un quatrième principe —l'organisation— débouche sur une stratégie graduelle, intégrée et durable. Le caractère évolutif des processus de développement local rend nécessaire de prendre la mesure des délais inhérents à toute action de développement local et de maîtriser le facteur temps. Les initiatives de développement local doivent revêtir un caractère persistant et durable, d'où l'importance d'y intégrer une dimension de long terme et de les inscrire dans une perspective globale en tenant compte des contraintes de dimension (masses critiques). Le développement local doit reposer ainsi sur des mécanismes «organisationnels» privilégiant la constitution de réseaux d'acteurs et leur capacité d'expérimentation.

Afin d'aiguiller une dynamique de développement local, les principales mesures de soutien à la mise en place de systèmes intégrés et de services de proximité aux initiatives à caractère entrepreneurial et d'animation économique doivent s'articuler autour de quatre domaines clés prioritaires:

- a) actions centrées sur la création de services aux entreprises;
- b) actions de soutien au transfert et à l'adaptation des technologies par les entreprises locales;
- c) actions de support à l'innovation sociale et à la formation et de nouvelle valorisation des ressources humaines;
- d) actions centrées sur l'organisation productive, de manière à développer son avantage concurrentiel dans le cadre d'un marché global: innovation et prise en compte, dès la conception du produit, des marchés externes, sont ici déterminantes.

Il convient ainsi d'orienter graduellement la dynamique de développement local axée traditionnellement sur un avantage comparatif statique (coûts salariaux, localisation de matières premières), vers un développement axé sur un avantage comparatif du milieu local de nature plus qualitative et intégrée (tel que partenariats ciblés, qualification de la main-d'œuvre, environnement, etc.).

3. Les conditions d'organisation du milieu local

Les garanties de la capacité d'un milieu local à faire bon usage des financements octroyés résident dans un socle minimal de conditions, qui ont pu être précisées au cours des rencontres européennes tenues dans les différents pays de l'objectif n°1 en 1992 et en 1993 et dont le compte rendu peut être obtenu sur demande auprès de la DG XVI (secteur développement local): celles-ci ont fait l'objet d'une formalisation reprise dans le vade-mecum de l'approche globale du développement local.

— La première condition est une structure locale d'appui aux initiatives, possédant les qualités suivantes:

- stable et durable, car des résultats tangibles ne s'obtiennent guère avant cinq ans, et une transformation profonde requiert au moins une dizaine d'années;
- partenariale à géométrie variable, favorisant la coopération des acteurs publics et privés et le regroupement complémentaire des collectivités rurales et urbaines;
- réarticulant au-delà de l'espace local, et autour de relations fonctionnelles, les différents niveaux d'administration publique et facilitant le croisement des politiques territoriales et sectorielles;
- favorisant une approche globale du développement: interdisciplinaire, intégrée, inter-institutionnelle, régulant le jeu interne, évitant la dispersion des efforts et l'isolement des porteurs de projets, soutenant et viabilisant les initiatives. La mission centrale de cette structure est de dresser un plan stratégique global à long terme, imbriquant les aspects économique, social et culturel et visant à l'évolution des mentalités, condition du positionnement compétitif de chaque espace. Cette structure doit avoir la capacité d'offrir des garanties de qualité technique aux actions locales et de mener des évaluations participatives, à partir de ses propres compétences internes ou par le recours à l'expertise externe.

— Des financements encourageant la prise de risque se révèlent indispensables. À la technique de la subvention à fonds perdus encourageant le clientélisme et la passivité doit être préférée une ingénierie financière fine favorisant la responsabilité autour de projets viables:

- la canalisation des ressources de l'épargne vers l'investissement local doit être favorisée, en recherchant une meilleure adaptation des outils financiers aux projets et en tenant compte du fort rôle de conseil à jouer à ce niveau;
- l'apport de financements publics aux espaces locaux doit être amélioré, notamment en amplifiant les mécanismes de subventions globales, dans un souci de simplification des procédures, de concentration des financements sur un «organisme intermédiaire» proche du local, d'articulation entre financements d'infrastructures et d'actions de développement et de globalisation du service rendu.

- La satisfaction des besoins du tissu productif doit structurer les efforts décrits précédemment:
 - les activités les plus adaptées au contexte local doivent être stimulées en favorisant l'accès aux fonctions productives au détriment de l'assistanat. Le développement des services nécessaires aux petites entreprises s'avère ici indispensable pour reconstituer le tissu productif;
 - la mise en place de centres de ressources doit être généralisée, pour prendre en compte une approche intégrée des besoins des entreprises, notamment les plus petites, dont le développement apparaît essentiel pour reconstituer le tissu productif. Ces points d'accès intégrés sont nécessaires pour renforcer les dimensions de diffusion, d'innovation, de formation professionnelle, d'appel à de l'expertise et de réduction des procédures administratives (souvent dissuasives pour les petits entrepreneurs).
- Enfin, les pratiques et les expériences exemplaires doivent être reliées par une mise en réseau. En effet, la réussite de tout travail local nécessite désenclavement et ouverture culturelle fondés sur une coopération et une inscription dans des réseaux d'échange et de transfert:
 - un partenariat artificiel ou dormant, uniquement motivé par la perspective de financements communautaires, doit être évité en prévoyant des délais suffisants pour faire mûrir les relations;
 - la méthodologie du transfert et de la transférabilité doit être approfondie, en recherchant l'apport réciproque pour le donneur et le receveur, notamment en fixant des bases contractuelles aux critères d'évaluation de ces échanges et en renforçant la mise en réseau communautaire des acteurs du développement local à travers la création d'une structure de soutien technique. Sur ce point, l'action communautaire peut apporter une incontestable valeur ajoutée.

4. Conclusion: une double valeur ajoutée

Le développement local se situe au cœur de la recherche d'une nouvelle stratégie de développement en visant, notamment, la stimulation de l'entrepreneuriat, la valorisation de l'ensemble des potentiels productifs, l'activation des ressources humaines et de matière grise sur tous les territoires. Il ne s'agit pas pour ceux-ci de s'enfermer dans le «localisme», mais de s'ouvrir sur les échanges extérieurs et d'intégrer l'inscription dans des réseaux comme une dimension essentielle du travail pour assurer en retour une meilleure efficacité de l'action locale. L'ensemble de cette valeur ajoutée justifie que la Commission incite fortement à la mise en place de stratégies locales de caractère global combinant diverses démarches : assistance technique à la réalisation de diagnostics, définition d'actions intégrées de développement, articulation de celles-ci avec les programmes d'infrastructures, effort accru en matière d'évaluation et appui à la mise en réseau et au transfert d'expériences et de savoir-faire.

Summary:

Arguments and Guidelines for Local Development Support policies

Part 1: The added value of local development

1. Contribution to responding to the new challenges of the construction of the Community

The structural interventions for the next six years (1994-99) must pave the way for development of the territories in an increasingly turbulent geoeconomic environment. The stakes are higher in the field of economic and social cohesion and the financial context rendered difficult through lack of surpluses generated by the growth rate, especially as, compared to the United States of America and Japan, the European Community has the most unfavourable 'working population/total labour force' ratio.

The census of local experiments conducted since spring 1992 stresses that local development contributes to economic and social cohesion, to greater efficiency in Community finance in the context of regional policies and to the reduction of the democratic deficit. Several major arguments therefore point in favour of greater concentration of structural finance on local development:

- Local development promotes the establishment of a public-private partnership and in this way mobilizes new actors and new financial resources for development projects. This is vital given the depletion of the 'Welfare State' systems in the face of control of public sector deficits: far from promoting the 'omnipresent State', local development promotes a new, active, energizing role by public authorities. In this way, it causes a movement from bottom to top, a process which also calls for the development of effective partnerships between the various politico-administrative echelons.
- Proper application of the principle of subsidiarity presupposes the preparation of local initiatives involving all the economic, social and cultural actors — enterprises, trade unions and associations — in order to take account of the global dimension of local development. These initiatives contribute to economic growth by boosting entrepreneurial activity and the initiatives needed to identify local potential. Local development in this way constitutes a foundation and a motive force for the principle of subsidiarity, this being promoted by the movement towards decentralization in the States and by improved interaction between the authorities and the association of infraregional authorities at all the stages of planning (preparation, implementation, evaluation).

- Local development ensures greater efficiency of public finance, through better management of local projects and by providing a key to making choices in respect of infrastructures so that they promote local dynamics. The growing role of intangible investments and human resources in economic development emphasizes the importance of relying on the 'organizational' component of local development.
- Local development is directed towards more equitable redistribution of wealth: indeed, in view of its socioeconomic content, it seeks to meet the needs of the various social categories and, through its local and spatial dimension, it is capable of covering all the territories. Local development therefore appears fundamentally as a method designed to give permanence to the action of redressing the balance and revitalizing territories.

2. Overcoming the limits of the neoclassical economic theories

The new stimuli to competitiveness emerging since the 1980s are largely based on making use of people's knowledge and productive organizational capacity, which was the 'black hole' of the classical macroeconomic theories, even though these are two resources which par excellence are endogenous to a territory and decisive to the vitality of the existing enterprises, especially SMEs. Indeed, the macroeconomic models of the quantity theorists at best groups all the intangible aspects of development together as a 'growth residue'.

Local development leads to concentration on human resources and in particular on the way in which entrepreneurs can generate added value through their organizational and networking abilities.

Consequently, the first local development measures were attempts to make up the deficiencies of a more classical approach to economic growth. Today, they can play an important economic role as regards supply-side measures, in order to respond to external forces and to the new imperatives of demand and technology.

The level of local development largely depends on the level of entrepreneurial activity. Consequently, public policies must focus on increasing this level of activity by encouraging local initiatives to be taken, since economic opportunities are identified more clearly by the people closest, and by seeking to create a favourable environment.

Boosting this local entrepreneurial activity as a corner-stone to possible economic growth is therefore a duty for the public authorities, particularly in the majority of the less-favoured regions. After a phase of more sectoral measures, it is necessary to broaden the structure of integrated, cross-sector strategies, a step requiring the existence of a reliable development agency, capable of gathering together the local actors of the public and private sectors around a development plan. The balance and phasing of the various activities must vary, which implies flexibility in public policies, listening to local actors and combination of the bottom-up and the top-down approaches, taking account of the advantages each of these approaches has to offer.

3. Remedying the shortfalls of the traditional policies

The relative ineffectiveness of the traditional regional and local development policies is primarily attributable to the fact that they have not yet sufficiently integrated the structural changes of the world economy and the technological developments characterized by the predominance of science-technology returns and other intangible factors into the productive systems: from a linear relationship between production factors and the creation of goods, supported by relatively stable technological developments, the situation has

changed to loop relationships and to the predominance of intangible factors (knowledge, organization, ...) in the production processes.

These new mechanisms bring about a radical change to the location of productive activities: from growth excessively focused around developed centres, with a high concentration of population and activities, gathering together the factors of production in a single place, the trend is moving towards a large number of locations, brought about by the mobility of the technology factor (more diffuse growth). Enterprises henceforth tend to give preference to the comparative advantages associated with the capacities for innovation and organization of the local environments, thanks to the presence of multiple interactions between the local actors and the synergies thus established.

However, as far as the peripheral regions are concerned, the handicaps in joining an international aggregate market will prove to be increasingly discriminatory: the possible comparative advantage of these regions in terms of wage costs is only transitory and will rapidly become of little significance both to attract outside investments and to maintain local enterprises in a competitive position against the pressure of competition from Mediterranean non-member countries and countries of Central and Eastern Europe.

These regions must consequently gradually move towards niche products with high added value in the context of traditional production, by promoting policies of investment in product innovations and technology transfers through cooperation based on partnerships with other enterprises and technology transfer institutions.

The dynamics of 'innovative environments' may in this way develop under very precise conditions in regions which are less central than the cities. The beneficiary territories will increasingly provide sites capable of demonstrating a judicious balance between tangible and intangible factors and which will have been able to create comparative advantages through innovation processes specific to the territory.

In consequence, it is not appropriate to advocate development approaches which would be on the fringe of the changes under way (internationalization, urbanization, technological development) for the outlying territories (rural or intermediate).

4. Assertion of a partnership-based approach to local development

A partnership-based approach to local development must be asserted at Community level. This should be facilitated by its comprehensive policy which tends to compel recognition in all Member States. The local aspect, which conveys proximity, homogeneity and identity, ensures a high degree of legitimacy for the public policies, especially as a wide variety of public and private actors are involved.

First of all, it is therefore appropriate to boost their participation and to recognize the share of supremacy of each echelon in the contracts: economic productivity is best where there is free involvement of the participants under a more or less explicit social contract. To give a productive character to the mobilization of the actors, the establishment of rules (protocols and terms and conditions governing relations and common objectives) should become general practice in the future Community support frameworks (CSFs). The need for measures boosting entrepreneurial activity and dismantling the obstacles to its emergence makes it desirable for the next CSFs to contain strategies centred on local development and appropriate sharing of the responsibilities between the various partners.

Any territory must be capable of drawing from within itself its participation in the production of the general growth rate and it is hence a matter of enlarging and (re)constituting a

productive base, by returning to a 'supply policy'. As many resources as possible allocated to passive measures for employment must be redeployed towards active measures: the territorial approach promotes this conversion.

The necessary centralization of certain activities must be combined with more diffuse development strategies. Complementarity must be sought between activities for establishment and development primarily determined by the world market and activities which are less dependent upon this market and, as a result, can be more locally based.

In view of the current centralized development and the relative scarcity of intangible resources, it is therefore necessary to devise a system of distribution towards all the local areas to avoid the necessary information and technical instruments being retained at higher levels (the region in particular).

The local development support policies must in this way allow account to be taken of the diversity of the territories, for the conditions for achieving productivity are not the same from one local environment to another and purely and simply grafting the dominant growth model is not therefore possible. Local development may contribute to defining a new social and growth model, not by locking the local environments into an aid system, but by seeking to strengthen the role and efficiency of local action.

Part 2: Local development engineering

1. New endogenous/exogenous relations

The local dynamics must go beyond the simple logic of optimizing the use of endogenous factors, particularly because of the need to take account of the existence of a market (of an increasingly international nature), the imperative to transfer technology and know-how and the absence in certain cases of local entrepreneurs. It is therefore a matter of integrating the endogenous factors into the exogenous factors with a view to international competitiveness.

It is not a question of parachuting advanced technologies into territories because they are advanced, but of examining which type of advanced technologies can be used by the local production and know-how potential. For example, the failure to create technology centres in developing regions indicates poor territorial development policies. This type of failure generally results from an approach counting solely on criteria of technologically creative excellence, which are totally unconnected with the productive fabric.

Local development can no longer therefore be considered as an isolated process of a purely endogenous nature. In the infrastructure field, development dynamics of varying structure forces the local economies to have increasingly tight control over their interdependencies with three territorial levels: regional, national and Community.

This policy of infrastructures of varying structure must enable sufficient critical masses to be mobilized, both by establishing cooperation networks and by relying on nearby externalities, in order to overcome the dangers of isolation, running out of steam and dispersion. It must also be accompanied by guidelines concerning interaction with intangible investments.

2. Guidelines for interaction between tangible and intangible investments

A first principle — ‘transversality’ — is designed to allow the interaction of infrastructural and intangible policies: it is necessary to break with the preconceived idea that the crea-

tion of infrastructures automatically leads to revival of local growth and to convince the politicians that it is sometimes more profitable to invest in training and in the organization of development than in the creation of infrastructures. It is therefore appropriate, as a priority, to adapt the infrastructures to the needs of the local environment, accompanying implementation by measures to boost the economy, and also to plan precisely which resources are necessary for smooth operation and long-term maintenance of this infrastructure.

A second principle — scale — implies overcoming the constraints of size. Globalization of economic exchanges and the predominance of the technological factor justify recourse to a critical mass and to the need to achieve economies of scale: in particular, the growing role of technology in the production processes renders optimum exploitation of economies of scale essential, through cooperation between enterprises.

A third principle — lifting of enclaves — results in putting an end to the remote nature of isolated areas. Many local communities have backed, and even overinvested in, transport infrastructures which for a very long time were considered to be a decisive factor in locating enterprises. Now demand focuses more on the speed and quality of the networks and on their linkage to world networks, notably through advanced communications technology, which allows both local enterprises to position themselves internationally and services enterprises to locate themselves in more outlying areas without depriving them of the demand for services from outside these zones necessary for their profitability. Priority must therefore be given to the communications infrastructures pursuing the two-fold objective of lifting enclaves in the outlying areas and of responding to the communications quality requirements of local enterprises.

A fourth principle — organization — leads to a gradual, integrated, lasting strategy. The evolutive nature of the local development process makes it necessary to size up the delays inherent in any local development campaign and to control the time factor. The local development initiatives must assume a persistent and lasting nature; hence it is important to integrate a long-term dimension into them and to include them in an overall perspective, taking account the constraints of scale (critical masses). Local development must therefore be based on 'organizational' mechanisms giving preference to the constitution of networks of actors and their ability to experiment.

In order to spur on local development dynamics, the main measures to support the introduction of integrated systems and services related to the entrepreneurial and economic revival initiatives must be centred around four priority key areas:

- (a) measures centred around the creation of business services;
- (b) support measures for the transfer and adaptation of technologies by local businesses;
- (c) support measures for social innovation and training and new optimization of human resources;
- (d) measures centred around the organization of production, in order to develop its competitive edge in the context of a world market: innovation and taking into account the external markets from the design stage of the product are decisive factors here.

It is also appropriate gradually to orient the dynamics of local development, centred traditionally on a static comparative advantage (wage costs, location of raw materials), towards development centred on a comparative advantage of the local environment of a more qualitative and integrated nature (such as targeted partnerships, qualifications of the workforce, environment, etc.).

3. The conditions for organizing the local environment

The guarantees of the capacity of a local environment to make good use of the finance granted lie in a minimum set of conditions which are found, in a vademecum of the integrated approach of local development.

- The first condition is a local support structure for the initiatives, possessing the following qualities:
 - stability and permanence, since few tangible results are achieved in less than five years, and fundamental transformation requires at least ten years;
 - variable structure partnership, promoting cooperation between public and private sector actors and additional grouping together of the rural and urban public authorities;
 - refocusing the various levels of public administration beyond the local area and around functional relations and facilitating the interchange between territorial and sectoral policies;
 - promoting a comprehensive approach to development: interdisciplinary, integrated, interinstitutional, regulating the internal interplay of forces, avoiding dispersion of efforts and the isolation of project generators, supporting the initiatives and rendering them viable. The central task of this structure is to draw up a long-term overall strategic plan, with economic, social and cultural aspects overlapping and designed to change mentalities, a prerequisite for the competitive positioning of each area. This structure must have the capacity of offering guarantees of technical quality to the local measures and of conducting participatory evaluations on the basis of its own internal competence or through recourse to external expertise.
- Finance encouraging risk-taking is essential. Refined financial engineering promoting responsibility for viable projects must be preferred to the technique of non-repayable subsidies encouraging take-up and passivity:
 - the channelling of savings into local investment must be promoted, seeking better adaptation of the financial instruments to the projects and taking account of the strong advisory role to be played at this level;
 - the contribution of public finance to the local areas must be improved, notably by expanding the mechanisms for global subsidies, in a concern for simplification of the procedures, concentration of the finance with an 'intermediary body' close to the local level, interaction between infrastructure finance and measures for the development and globalization of the service supplied.
- Meeting the needs of the productive fabric must structure the efforts described above:
 - The activities best adapted to the local context must be boosted by promoting access to the productive functions to the detriment of assistantship. The development of the services necessary to the small enterprises proves to be indispensable here to reconstitute the productive fabric;
 - The introduction of resource centres must be generalized to take account of an integrated approach to business requirements, particularly of small enterprises, the development of which seems essential to recreate the productive fabric. These integrated points of access are necessary to strengthen the dimensions of dissemination, innovation, vocational training, recourse to expertise and reduction of administrative procedures (often dissuasive for small-scale entrepreneurs).

- Finally, exemplary practices and experiments must be networked. Indeed, the success of any local work requires lifting of the enclave and cultural opening based on cooperation and incorporation in exchange and transfer networks:
- Artificial or sleeping partnerships, solely motivated by the prospect of Community finance, must be avoided by providing for adequate periods for relations to develop.
- The methodology of the transfer and transferability must be examined in more detail, seeking mutual contributions by the giver and the receiver, in particular by setting contractual bases for the evaluation criteria of these exchanges and by strengthening the Community networking of the actors involved in local development through the creation of a technical support structure. On this point, the Community action is undeniably able to contribute added value.

4. Conclusion: Two-fold added value

Local development lies at the heart of the search for a new development strategy by aiming in particular to boost entrepreneurship, to optimize all the productive potential and to activate human resources and the grey cells in all the territories. It is not a question of these territories shutting themselves off in 'localism', but of opening up to outside exchanges and of integrating the incorporation into the networks as an essential dimension of the work to ensure greater effectiveness of local action in return. All this added value justifies the Commission giving strong encouragement to the introduction of local strategies of a comprehensive nature combining technical assistance and the carrying out of diagnoses, definition of integrated development measures, interaction of these with the infrastructure programmes, increased effort with regard to evaluation, and support for the networking and transfer of experience and know-how.

Première partie

La valeur ajoutée du développement local

I.A — L'observation empirique:
synthèse de 175 expériences
de développement local
dans la Communauté européenne

Introduction

Cette sous-partie est le fruit d'une opération de «recensement d'expériences significatives en matière de développement local», qui a été menée dans le cadre d'un projet pilote confié par la Direction générale Politiques régionales au CRIDEL, dans le souci de rassembler un maximum d'informations sur les tendances des actions du développement local dans la Communauté des Douze.

La collecte des fiches d'expériences a été effectuée par le biais de plusieurs réseaux d'agences de développement et de collectivités locales et par deux organismes spécialisés dans le traitement de l'information dans ce domaine: AEIDL, EGLEI, EURADA, PLANNING EXCHANGE, VIRGILE, CRIDEL ⁽¹⁾

Cette opération a permis de rassembler 175 descriptifs d'expériences, dont la très grande majorité se situe dans des régions d'objectifs n^{os} 1, 2 et 5 b).

EGLEI, le «groupement européen pour les initiatives locales d'emploi», a été chargé de centraliser l'ensemble des fiches collectées et de rédiger la synthèse qui suit.

L'objectif final de ce travail (chapitre 3) est d'apporter des éléments de réponse à un certain nombre de questions sur la transférabilité des expériences, leur articulation avec les investissements ainsi que sur l'efficacité de l'aide apportée par les fonds structurels. C'est là l'objet du troisième chapitre de la synthèse.

Nous tenterons auparavant d'établir une typologie des expériences et des structures intervenant dans le champ du développement local (chapitre 1), puis de réaliser une analyse qualitative de l'information (chapitre 2).

Les conclusions de ce parcours à travers la diversité des formes que revêt le développement local dans la Communauté constituent des recommandations pour l'action future de la Commission dans ce domaine.

(1) voir annexe du chapitre 1

Chapitre 1

Typologie des expériences de développement local collectées par les réseaux

A — Parcours méthodologique .....	.33
B — Tendances générales du développement local dans la Communauté .....	.35
C — Présentation des structures intervenant dans le champ du développement économique local .....	.41

Typologie des expériences de développement local collectées par les réseaux

Remarques préliminaires

Pour permettre un traitement quantitatif des données contenues, explicitement ou implicitement, dans les fiches d'expériences collectées, une grille d'analyse comportant sept grandes rubriques a été définie. À l'intérieur de cette grille, les fiches sont examinées en fonction d'un certain nombre de critères. La première partie de ce chapitre est consacrée à la présentation de ces critères et à la définition des concepts utilisés (point a).

L'agrégation des profils qui se dégagent de ce premier classement des fiches a permis de repérer quelques tendances générales du développement local, tel qu'il se pratique aujourd'hui dans la Communauté. Ces éléments de résultats font l'objet du point b du présent chapitre.

A — Parcours méthodologique

1. Le milieu

Deux facteurs ont été retenus pour caractériser le milieu dans lequel se déroulent les différentes expériences:

1.1. La nature du milieu

Sous ce terme générique, les expériences ont été classées selon qu'elles ont lieu en milieu rural, urbain ou qu'elles concernent un territoire mixte dans lequel ces deux composantes sont présentes.

1.2. La localisation géographique

La classification par pays s'étant révélée inopérante pour l'analyse, parce qu'elle induit une trop grande segmentation de l'échantillon, c'est l'approche nord-sud qui a été privilégiée. Sont considérées comme appartenant au sud toutes les expériences en provenance d'Espagne, du Portugal, de Grèce, du sud de l'Italie et de la France, pour autant qu'elles se situent en dessous de la Loire.

2. L'approche sectorielle

Les actions de développement local ont été classées ici en fonction de leur intervention dans les trois grands secteurs économiques et à l'intérieur de ceux-ci

dans des sous-catégories représentant différentes branches d'activité fréquemment citées.

2.1. Le secteur primaire

Parmi les expériences comportant une intervention dans le secteur primaire, nous avons distingué: l'**agriculture** en général, la **production**, qu'elle soit agricole, sylvicole ou piscicole, la **transformation** du produit, la **commercialisation** de la production.

2.2. Le secteur secondaire

Les interventions dans le secteur industriel ont été départagées en fonction de la logique de laquelle elles procèdent: restructuration d'un tissu industriel pré-existant ou volonté de développement des petites et moyennes entreprises et de l'artisanat.

2.3. Le secteur tertiaire

Trois branches d'activité appartenant au tertiaire et ayant fréquemment été citées en tant que telles dans les fiches constituent des sous-catégories distinctes. Il s'agit du **tourisme**, des **services de proximité** et du **bâtiment** (y compris le logement).

3. Les intervenants

Trois catégories de personnes interviennent dans le lancement et dans la mise en œuvre des actions examinées.

3.1. Les élus locaux

3.2. Les agents de développement

3.3. Les analystes

Nous avons désigné par ce terme les experts extérieurs, universitaires ou consultants privés qui sont appelés à jouer dans les différents projets un rôle de conseil, d'évaluation, voire d'assistance procédurale et technique.

4. L'approche

Pour tenter de cerner l'approche théorique sous-jacente dont relève chaque expérience, deux critères distincts ont été utilisés:

4.1. L'approche sociale, économiste ou mixte

Les expériences dont l'objectif est la création d'emplois traditionnels sont considérées comme résultant d'une approche purement «économiste» et distinguées de celles qui visent uniquement à résoudre un problème social ou plusieurs. Cette dissociation entre les deux types d'approche n'étant pas toujours pertinente, une rubrique «**approche mixte**» regroupe les actions répondant à des préoccupations multiples.

4.2. La préoccupation par rapport à l'environnement naturel

La présence ou l'absence de préoccupation écologique au sens strict du terme (protection de l'environnement naturel et humain) est le second paramètre utilisé.

5. Le type d'action

Dans le domaine du développement local, la variété des formes d'action est très grande. Nous avons défini ici quatre catégories assez larges pour couvrir toutes les possibilités rencontrées au cours du recensement.

5.1. Le développement local global

5.2. La formation

5.3. L'insertion

5.4. L'aide aux entreprises

6. La prédominance

Le modèle de fiche qui a été proposée aux structures de développement local comprend une seule question fermée avec trois possibilités de réponse. Cela nous a permis de classer les fiches en trois groupes, une même fiche pouvant appartenir à plusieurs groupes lorsque son auteur a retenu plus d'une réponse.

L'expérience est avant tout significative par trois facteurs:

6.1. Son projet global

6.2. Les outils et les techniques mis en œuvre

6.3. Le partenariat

7. Les thèmes des débats

En relation avec la question précédente, les auteurs des fiches étaient également appelés à s'exprimer sur trois thèmes qui doivent faire apparaître des sous-ensembles convergents d'analyses de propositions. Le critère retenu ici est l'existence ou non d'une réponse à chacune de ces questions, ce qui nous paraît significatif de la volonté des auteurs des fiches de mettre l'accent sur l'un ou l'autre des aspects abordés.

7.1. Quelles leçons peut-on tirer de cette expérience et à qui pourraient profiter ces leçons?

7.2. Quelles articulations peut-on caractériser entre investissement ou infrastructure, d'une part, et programme de développement local, d'autre part?

7.3. Quelle efficacité des fonds peut-on observer et quelle amélioration de l'efficacité?

B — Tendances générales du développement local dans la Communauté

1. Les terrains d'action du développement local

1.1. Urbain et rural

Un quart des expériences analysées concerne un territoire mixte, comportant des zones urbaines et des zones rurales, la dimension régionale étant, dans ces cas, prépondérante. Le reste des expériences se partagent à peu près également entre milieu rural (53,3%) et milieu urbain (46,7%). À cet égard, notre échantillon paraît donc parfaitement équilibré.

Si la nature du milieu ne détermine ni le type d'intervenants engagés dans les projets ni l'approche retenue, elle conditionne

assez nettement en revanche le type d'action menée, comme cela apparaît dans le tableau ci-après.

Ainsi, la démarche qui consiste à planifier une action globale qui prend en compte tous les aspects du développement est une pratique beaucoup plus courante en milieu rural, la ville manifestant quant à elle des besoins plus importants pour des projets en matière d'insertion.

1.2. Nord et sud

Environ les deux tiers des expériences analysées se situent dans le nord de la Communauté et un tiers seulement dans les régions du sud.

Tableau 1: Nature du milieu concerné en fonction du type d'action menée (en %)

Type d'action	Milieu urbain	Milieu rural	TOTAL
Développement local global	37,8	62,2	100
Formation	58,5	41,5	100
Insertion	71,8	28,2	100
Aide aux entreprises	48,75	51,25	100

Tableau 2:
Types d'intervenants en fonction de la localisation géographique (en %)

Types d'intervenants	Nord	Sud
Élus	33,54	40,45
Agents	44,10	47,19
Analystes	21,74	11,24
Non précisé	0,62	1,12
Total	100	100

Cette distinction géographique paraît significative à bien des égards.

Tout d'abord, les chiffres semblent valider la persistance du traditionnel clivage entre le nord industrialisé-urbanisé et un sud plus rural. En effet, seuls 32,73% des projets situés au sud concernent le milieu urbain, contre 52,38% de ceux situés au nord.

En second lieu, la localisation géographique est un facteur déterminant quant au type d'intervenants engagés dans la réalisation des expériences. Selon le tableau de répartition ci-après, les élus locaux seraient plus souvent impliqués dans les actions de développement local au sud qu'au nord de l'Europe. Le nord aurait davantage tendance à faire appel à des experts, consultants externes.

2. L'intervention des actions de développement local dans les différents secteurs de l'économie

Sur 140 expériences analysées, 85 se positionnent sur un secteur économique unique, les 55 autres ayant un caractère multi-sectoriel. En tenant compte de cette possibilité de réponses multiples notre échantillon se répartit comme suit:

- secteur primaire: 15,6 %
- secteur secondaire: 55,3 %
- secteur tertiaire: 75,9 %

Quasiment la moitié des expériences ayant une composante agricole se rapportent aux activités de transformation et de commercialisation du produit, alors que l'activité de production proprement dite (diversification, aides à la production, etc.) n'intéresse que 17% des actions du secteur primaire (soit 5% seulement de l'ensemble des expériences).

Dans le domaine industriel, l'action de développement local ne relève que rarement d'une logique de restructuration du tissu industriel ancien (6,5% des cas d'intervention dans le secteur, soit 4,25% de l'ensemble). Il semble que la restructuration soit davantage considérée comme un problème à traiter au niveau national, voire international.

Le niveau local s'attache, quant à lui, au développement des petites et moyennes entreprises et de l'artisanat. Les actions menées dans cet objectif revêtent le plus souvent la forme d'aide aux entreprises (40% des cas) ou d'organisation de formation professionnelle (34,5%), tandis que 18,5% d'entre elles s'inscrivent dans un programme de développement global et 7% dans un plan d'insertion.

Au sein du secteur tertiaire, qui constitue, comme nous l'avons vu, le terrain de prédilection des projets locaux, l'action la plus courante est le développement des services de proximité (34,8% des cas), le tourisme ne venant qu'en troisième position après le bâtiment-logement (14%).

Notons encore que, dans la grande majorité des cas, le développement touristique s'inscrit dans un plan de développement global et qu'environ un quart des actions pour le développement du bâtiment-logement relèvent de projets d'insertion.

Le tableau ci-après récapitule le type d'actions entreprises en fonction des différentes branches d'activité que nous avons isolées dans le secteur tertiaire.

3. Les acteurs du développement local

80% des expériences sont le fait d'un partenariat entre au moins deux des trois groupes d'intervenants identifiés. La présence d'agents de développement semble être la règle, puisqu'elle est constatée dans 82,3% des cas. Les élus interviennent deux fois sur trois, et un tiers des actions ont fait appel à l'aide d'analystes externes.

Tableau 3:
Type d'action en fonction des activités dans le secteur tertiaire (en %)

Activités Type d'action	Tertiaire en général	Tourisme	Services	Bâtiment Logement
Développement local global	33,0	61,3	38,4	42,1
Formation	28,0	19,3	28,3	23,7
Insertion	6,0	9,7	11,1	23,7
Aide aux entreprises	33,0	9,7	22,2	10,5
Total	100	100	100	100

Le tableau ci-après révèle que ce sont les expériences de développement local global qui interpellent le plus souvent des élus, alors que ce sont les actions d'insertion qui sont le plus demandeuses d'analystes externes.

Tableau 4:
Engagement des différents groupes d'intervenants par type d'action menée (en %)

Type d'action Intervenants	Développement local global	Formation	Insertion	Aide aux entreprises
Elus	39,34	28,71	30,19	31,96
Agents	44,26	48,51	43,40	48,45
Analystes	16,39	22,77	26,42	19,59
Total	100	100	100	100

4. Approche théorique et préoccupations dominantes

Plus de la moitié des actions analysées reflètent le choix d'une démarche mixte associant les dimensions sociale et économiste tant dans les objectifs poursuivis que dans les moyens mis en œuvre.

41 actions sur 140 relèvent d'une approche purement sociale et 20 autres d'une approche uniquement économiste.

Il est intéressant de noter que les analystes ont relativement plus souvent une démarche économiste que les autres types d'intervenants, les élus marquant

quant à eux une nette préférence pour la démarche socio-économiste mixte, comme cela apparaît dans le tableau ci-après.

Nous avons décelé la présence d'un souci de préserver l'environnement naturel et humain dans un tiers des expériences, cette préoccupation étant totalement absente dans 60% des cas, alors que les données contenues dans les dix fiches restantes ne permettent pas de se prononcer à ce sujet.

Ces résultats généraux méritent cependant d'être nuancés tant les différences sont grandes selon la nature du milieu où

Tableau 5:
Approche dominante en fonction des intervenants engagés dans l'action (en %)

Intervenants Approche	Elus locaux	Agents de développement	Analystes externes
Sociale	27,0	31,9	29,6
Économiste	10,1	12,4	22,7
Mixte	62,9	55,7	47,7
Total	100	100	100

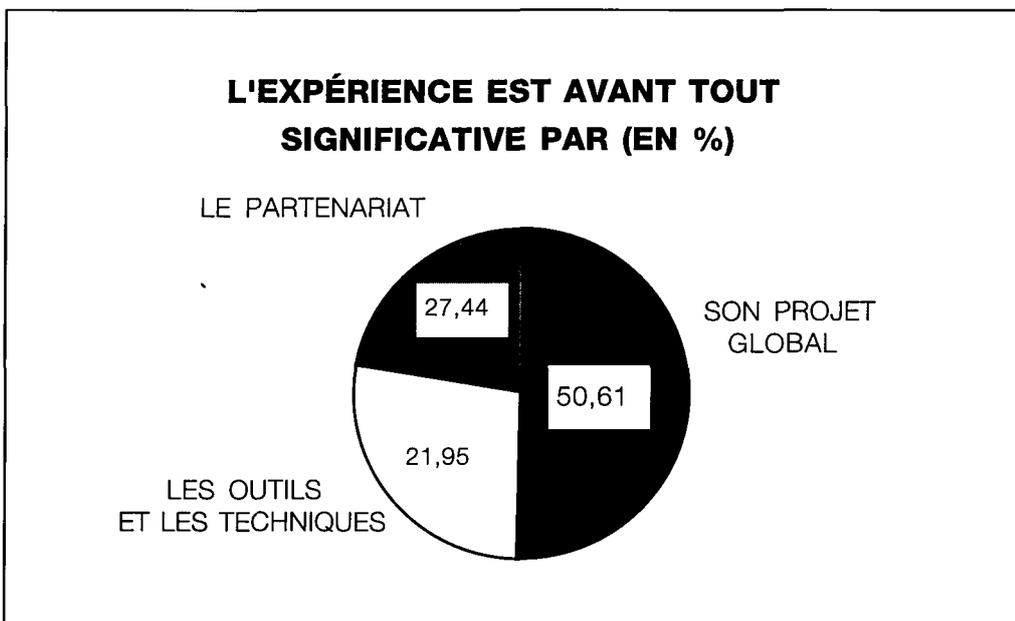
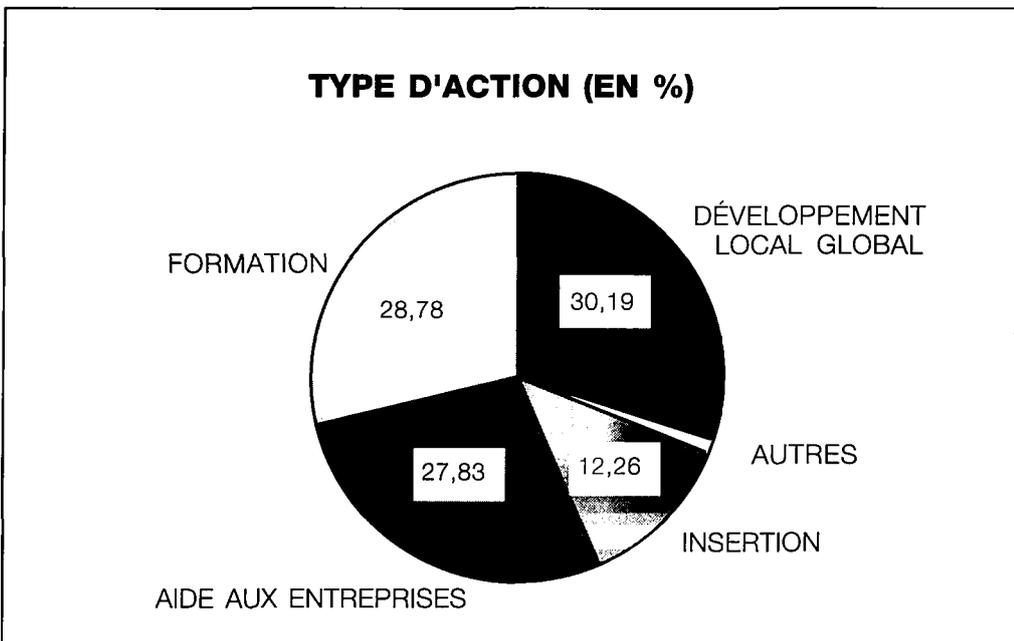
Tableau 6: Présence ou absence de préoccupation écologique en fonction de la nature du milieu et en fonction du type d'action

Préoccupation écologique	Oui	Non identifié	Non	Total
Nature du milieu:				
— urbain	19,5	69,0	11,5	100
— rural	38,4	53,5	8,1	100
Type d'action				
Développement local global	57,8	17,2	19,0	100
Formation	33,3	40,7	26,0	100
Insertion	19,3	57,7	23,0	100
Aide aux entreprises	13,5	83,1	3,4	100

se déroule l'action et selon le type d'actions envisagées, comme cela apparaît dans le tableau ci-dessous.

5. Quantification des différentes formes d'intervention au niveau local

Le critère «type d'intervention» ayant précédemment été largement utilisé et les résultats de ce classement ayant fait l'objet de nombreux croisements avec ceux des autres critères, nous nous contenterons ici de présenter le schéma suivant qui résume la part de chaque type d'action dans notre échantillon.



C — Présentation des structures intervenant dans le champ du développement économique local

La fiche «Recensement des structures du développement local», qui accompagnait le questionnaire sur les expériences, a permis de rassembler les profils des 70 agences qui ont pris part à l'opération en décrivant leur travail sur le terrain.

Ces structures constituent les charnières indispensables entre l'action au niveau local et le monde extérieur, entre l'idée et sa réalisation concrète.

Très différentes, puisque destinées à coller à des réalités particulières, ces structures intermédiaires ont cependant très vite ressenti le **besoin de s'organiser en réseaux** au niveau national et au niveau européen, **afin de mettre en commun des projets et par là même des techniques d'intervention**.

Dans un premier temps, nous examinerons les caractéristiques propres des structures qui ont participé au recensement, afin d'établir leurs «cartes d'identité». La seconde section sera consacrée à l'analyse des activités et des domaines d'intervention des agences de développement. L'existence de données antérieures collectées et analysées par EGLEI, permettra dans un troisième temps de faire quelques remarques et commentaires sur une base comparative, à propos de l'évo-

lution dans le temps des agences de développement.

1. Cartes d'identité des Agences de développement local (ADL)

1.1. Date de création

La grande majorité (65%) des ADL étudiées ont été créées dans les années 80. La seconde moitié de la décennie semble même avoir été une période de regain d'intérêt et de relance de la création de structures intermédiaires.

Certaines, cependant, font office de pionnières: elles ont vu le jour bien avant pour répondre à un besoin local urgent. C'est le cas, par exemple, de l'association Connemara West, qui est née en 1971, dans un contexte d'exode rural accéléré, pour «tenter d'enrayer cette spirale de déclin économique, social et culturel».

D'autres sont plus récentes: onze agences, soit 17% de notre panel, ont vu le jour en ce début de décennie 1990. Il est intéressant de noter que parmi ces nouvelles venues, plus de la moitié se situent au Portugal. La plus récente des ADL a été créée en janvier 1992 à Warwickshire (Royaume-Uni) «pour

répondre aux besoins de formation, dans le domaine, notamment, des technologies de l'information», en milieu rural. Autres temps, autres besoins: la nécessité fait loi.

1.2. Statuts

En ce qui concerne la forme juridique des ADL, l'absence de but lucratif est la règle dans 88% des cas. Cependant une distinction s'impose ici: parmi les ADL sans but lucratif, 90% revêtent une forme privée (association, coopérative, fondation...) alors que les 10% restants sont d'initiative publique (collectivités locales et ministères nationaux).

Lorsqu' une ADL affiche un but commercial (six cas seulement), il s'agit toujours de la vente de services de consultation. Évidemment, pour que l'organisation puisse prétendre au titre d'ADL, cette activité doit rester marginale à l'activité de développement local.

1.3. Ressources humaines et taille des ADL

Deux critères déterminent la taille d'une agence: le nombre total de personnes employées (dont les agents de développement) et le budget.

En règle générale, la taille croît avec l'âge de l'ADL, au fur et à mesure que cette dernière diversifie ses activités et augmente son budget global. Le soutien financier, qu'il soit régional, étatique ou communautaire, se fait généralement sur la base de projets concrets et vient bien souvent en reconnaissance d'efforts initialement réalisés par les ADL avec des moyens de fortune.

Au total, les 70 agences étudiées emploient plus de 1500 personnes. La moyenne pondérée des effectifs en personnel permanent est de 22 personnes par agence. Toutefois, cet indice masque la très grande disparité des situations: plus d'un tiers des ADL de notre panel fonctionnent avec moins de 10 personnes, alors qu'un quart environ emploient plus de 30 personnes. Le volume de l'emploi varie de 4 pour la plus

petite à plus de 2000 pour FAS, qui est l'agence irlandaise pour l'emploi (non prise en compte dans le décompte global).

Chômeurs, bénévoles, contractuels à durée limitée, salariés à temps plein ou partiel, fonctionnaires de l'État, des collectivités locales, experts externes ou associés..., les formules d'emploi au sein des ADL sont diverses. Mais tout employé d'une ADL n'est pas automatiquement un agent de développement, il s'agit là d'un métier très spécifique, qui a connu un développement important, et il est regrettable que nous n'ayons pas de données particulières sur ce point.

2. Territoires d'intervention des ADL

La taille du territoire que «couvre» une agence varie du très petit territoire spécifique (inférieur à une commune) à l'international, lorsque les activités de développement local sont menées de front dans plusieurs pays. C'est le cas, par exemple, de l'agence grecque Breakthrough qui gère le programme communautaire d'initiatives locales de création d'emplois (ILE) des femmes, dans l'ensemble de la Communauté européenne.

Les niveaux territoriaux les plus fréquemment utilisés par les ADL sont sans nul doute le régional et le microrégional, qui totalisent à eux deux tiers des cas analysés. La commune constitue le terrain d'action d'un dixième des agences, alors que le territoire national dans son ensemble est couvert dans 15% des cas.

Les villes, dans leur intégralité ou en partie (ensemble de quartiers, banlieues spécifiques, etc.), sont le champ d'action des deux tiers des ADL travaillant au niveau communal. Le développement des campagnes se fait en règle générale de façon plus large, par des ADL dont l'action s'étend au niveau régional ou microrégional. Dans trois cas qui méritent d'être signalés, c'est un parc naturel régional qui constitue le terrain d'action des ADL.

Il est intéressant de noter que les zones géographiques dites «microrégionales»

sont, dans 89% des cas, mixtes, c'est-à-dire qu'elles comprennent des zones rurales et des pôles urbains. L'Alt Penedès, en Catalogne, constitue un exemple caractéristique de ce mariage ville-campagne, le développement d'une ville moyenne se faisant là grâce au développement de la production vinicole de la zone rurale environnante et pour ce développement.

Plus de la moitié des ADL étudiées ont un champ d'action mixte à la fois urbain et rural, un tiers d'entre elles travaillent uniquement en zone rurale, et seulement 16% ne considèrent que des pôles urbains. Cette tendance à la mixité des territoires d'action date du milieu des années 80 et se généralise de plus en plus.

3. Remarques et commentaires

À la lecture des fiches «structures» et des éléments présentés ci-dessus, un certain nombre de remarques d'ordre comparatif émergent, quant à l'évolution des ADL en Europe.

Il apparaît tout d'abord que les agences de développement s'articulent actuellement davantage sur un thème, une problématique liée à un territoire, plutôt que sur la demande d'un public. Cela oriente leur travail vers des actions complémentaires, en vue d'un objectif prédéterminé, alors que la dimension public cible perd quelque peu de son importance.

L'action de l'agence de développement serait-elle plus orientée politiquement, voire plus liée au politique en général? En réalité il semble que cette action ce soit formalisée, et ce pour plusieurs raisons:

— d'une part, le national et le régional ont, au fil des années, reconnu l'efficacité de l'intervention au niveau

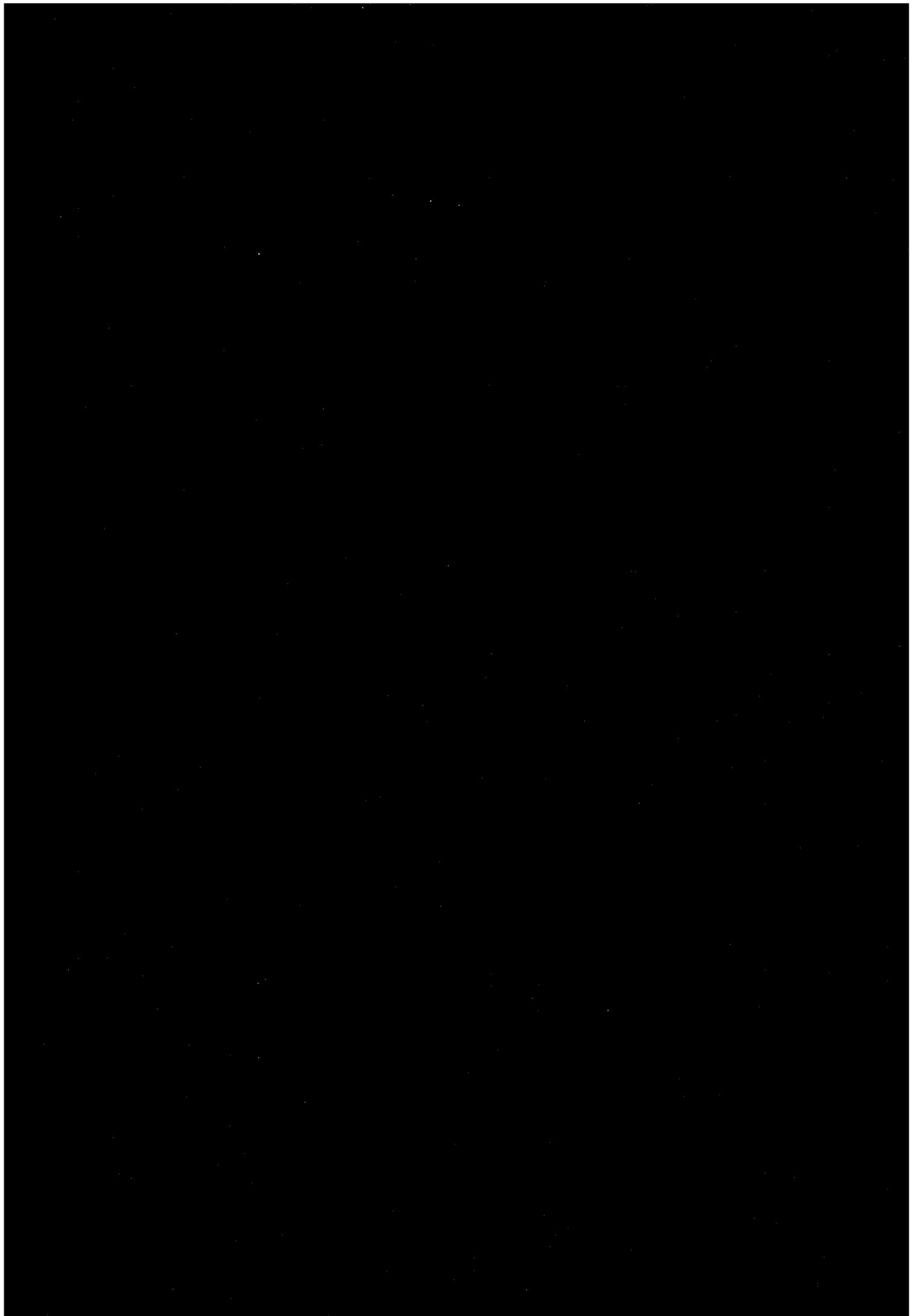
local. Dans la foulée de la tendance à la décentralisation, des modèles institutionnels de structures ont été proposés, dans lesquels des agences existantes se sont coulées, alors que d'autres, nouvellement créées, les ont adoptés;

— d'autre part, l'approche locale du développement économique ayant gagné ses lettres de noblesse, en prouvant notamment qu'elle pouvait constituer une parade efficace à la crise de l'emploi, nous constatons que les politiques élaborées aux différents niveaux de décision (local, régional, national et communautaire) intègrent un nombre croissant de mesures en faveur du local.

Les objectifs mêmes des ADL ont changé de nature. Au départ, c'est la création directe d'emplois qui primait; cette orientation semble actuellement dépassée par des préoccupations plus préventives telles que les objectifs de formation et d'information. La crise de l'emploi ayant définitivement révélé son caractère structurel, les ADL semblent soucieuses de gérer la crise en la rendant moins pénible pour les personnes affectées et d'anticiper une inadéquation encore pire entre l'offre et la demande de travail.

En témoigne la disparition quasi totale du terme «initiative locale d'emploi», remplacé généralement par développement local.

Enfin, dernière considération qui semble avoir son importance dans le contexte actuel, l'approche intégrée, encore appelée globale, qui était la règle au début des années 80, semble maintenant délaissée au profit d'une spécialisation accrue des agences. Création d'entreprises, formation, promotion d'une région..., les domaines d'action sont mieux définis et peuvent même être très pointus (télétravail, formation-développement, etc.).



Annexe

LISTE DES RÉSEAUX ET ORGANISMES AYANT PARTICIPÉ AU RECENSEMENT D'EXPÉRIENCES SIGNIFICATIVES EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT LOCAL

RÉSEAUX EUROPÉENS D'AGENCES DE DÉVELOPPEMENT LOCAL

EGLEI

groupement européen pour
la promotion des initiatives locales
pour l'emploi
45, square Ambiorix
— B-1040 BRUXELLES
— Tél.: 32 2 231 06 87
— Fax: 32 2 280 02 84

EURADA

association européenne des agences
de développement
12, Avenue des Arts, Boîte 7
— B-1040 BRUXELLES
— Tél.: 32 2 218 43 13
— Fax: 32 2 218 45 83

VIRGILE

réseau rural européen spécialisé dans
le développement
13-15, Rue des Petites Ecuries
— 75010 PARIS
— Tél.: 33 1 48 24 09 41
— Fax: 33 1 48 24 00 54

ORGANISATIONS SPÉCIALISÉES EN MATIÈRE D'INFORMATION SUR LE DÉVELOPPEMENT LOCAL

AEIDL

association européenne d'information
sur le développement local
260, Chaussée St Pierre
— B-1040 BRUXELLES
— Tél.: 32 2 736 49 60
— Fax: 32 2 736 04 34

THE PLANNING EXCHANGE

Head Office, 186 bath Street —
GLASGOW G2 4HG
— Tél.: 44 41 332 85 41
— Fax: 44 41 332 82 77

CRIDEL

CENTRE DE RENCONTRES
ET D'INITIATIVES
POUR LE DÉVELOPPEMENT
LOCAL
27, rue de la Rochefoucauld
— F-75009 PARIS
— Tél.: 33 1 42 80 11 20
— Fax: 33 1 42 80 90

Chapitre 2

Éléments d'analyse qualitative

A — Contexte et origine des expériences .....	.49
B — Objectifs .....	.53
C — Principes de l'action .....	.55
D — Structures et moyens .....	.59
E — Tendances .....	.61
F — Constats .....	.63
G — Obstacles rencontrés .....	.65

A — Contexte et origine des expériences

L'analyse des initiatives de développement local montre que celles-ci ont vu le jour dans des **contextes** très différents et que leurs **auteurs** (ou « initiateurs ») étaient fort divers. Une typologie des uns et des autres permet néanmoins de distinguer les situations les plus fréquentes.

1. Les contextes

Trois aspects sont à prendre en compte ici :

- l'existence d'un problème,
- l'expression d'un besoin,
- la découverte d'une opportunité.

1.1. L'existence d'un problème auquel l'initiative va tenter d'apporter une solution :

1.1.1. Ce problème affecte :

- un **territoire**, de taille variable, rural ou urbain (parfois simplement un village ou un quartier)
- **et/ou un groupe de personnes** ; il s'agit le plus souvent de personnes physiques (chômeurs, en particulier chômeurs de longue durée, femmes, handicapés, personnes âgées...).

Il peut s'agir aussi de personnes morales, par exemple les PME.

1.1.2. La nature du problème est variable. Le **chômage** est le plus fréquemment cité, avec ses effets secondaires (délinquance, émigration, etc.).

La **pauvreté**, le **déclin**, la **dégradation** d'un territoire... apparaissent également.

1.2. L'expression d'un besoin ou d'une nécessité

Le constat du problème conduit à exprimer un besoin ou une nécessité qui se traduit le plus souvent en termes de **création d'emplois** et/ou de **formations**.

Parfois, d'autres besoins sont cités : par exemple **réhabilitation de logements** ou de sites, ou encore, dans un autre domaine : **maintien à domicile de personnes âgées**, **garde d'enfants**...

1.3. La découverte d'une opportunité

1.3.1. Parfois, c'est une opportunité qui déclenche l'initiative : par exemple, l'existence de nouvelles technologies dans le domaine de l'informatique et de la **télématique** est à l'origine d'une action de développement menée par **British Telecom** en milieu rural.

Autre exemple : le besoin croissant d'avoir **des produits** au « design » plus élaboré

conduit Burton à stimuler l'offre de service dans ce domaine et la croissance d'entreprises concernées par ces produits dans une région de Grande-Bretagne.

1.3.2. Le plus souvent, la ou les opportunités apparaissent après une recherche faite pour répondre au besoin de création d'emplois et de développement local. Il peut s'agir d'opportunités liées à:

- des richesses «naturelles» qui n'étaient pas encore exploitées (dans le domaine du tourisme, notamment);
- l'histoire, le patrimoine...;
- la valorisation de productions locales;
- des «niches» identifiées localement, y compris dans les industries en récession, mais aussi dans des domaines tels que les services à domicile;
- de nouveaux modes de production facilités par les nouvelles technologies (par exemple travail à domicile et informatique);
- la réponse à certains besoins locaux non satisfaits tels que la rénovation de logements ou le maintien à domicile de personnes âgées. Les initiatives engagées pour répondre à ces besoins contribuent ipso facto au développement économique local par création d'activités;
- des potentiels de création et/ou de développement de PME locales.

1.3.3. Il peut arriver que l'opportunité majeure soit celle offerte par l'un ou l'autre des programmes communautaires dont l'incitation à l'initiative devient alors un facteur déterminant — même s'il est associé à d'autres opportunités locales.

2. Les auteurs des expériences

La plupart des expériences analysées ont été commencées par des personnes ou des organisations (formelles ou infor-

melles) clairement identifiées, et qui peuvent être classées selon une typologie présentée ci-après. Cela étant, ces auteurs ont rarement travaillé seuls: le partenariat est, le plus souvent, indispensable pour la réussite de l'action.

2.1. Essai de typologie des auteurs

À l'origine des initiatives, on trouve une grande diversité d'auteurs:

- des groupes d'habitants, organisés ou non en associations ou en structures du type «Community Businesses»;
- des «agents de développement» c'est-à-dire, le plus souvent, des personnes salariées par des agences dont la vocation est le développement local;
- des «militants» du développement local;
- des élus locaux;
- des collectivités locales;
- des entreprises ou des groupes d'entreprises (PME, groupement de coopératives...);
- des chefs d'entreprise;
- des universités;
- l'État, quand il décide, par exemple, de rénover un quartier;
- la Commission (directement ou indirectement), lorsqu'elle lance un programme et encourage, ce faisant, des initiatives.

La présence d'une personne physique «entrepreneur du développement local» est une réalité dans bien des cas, et pour le moins une hypothèse plausible dans les autres cas, lorsque le responsable de l'initiative est présenté comme étant une personne morale: en effet, celle-ci, quelle qu'elle soit (entreprise, université, groupe, collectivité...) a en son sein quelqu'un qui a «porté» le projet et en a impulsé le lancement.

2.2. Les partenaires

La quasi-totalité des expériences ont été initiées grâce à un partenariat actif qui s'est construit dans deux dimensions:

- une dimension «**verticale**», entre des acteurs situés hors du territoire et des acteurs locaux: par exemple entre des fonctionnaires de l'Etat central et des élus territoriaux; ou entre une grande entreprise et des PME locales;

- une dimension «**horizontale**», entre des personnes appartenant à des structures différentes, ou qui étaient inorganisées: par exemple, lorsque des chefs d'entreprise, des élus, des syndicalistes, des militants associatifs etc.. coopèrent au développement économique, et en habitant une même région coopèrent ensemble à son développement économique.

Dans tous les cas, ce partenariat est né pour et par l'initiative projetée.

B — Objectifs

Les objectifs poursuivis par ceux qui conduisent les expériences de développement local peuvent être classées, selon les finalités dans lesquelles elles s'inscrivent, sous quatre rubriques. Ceci étant, de nombreuses initiatives affichent plusieurs objectifs.

1. Un classement selon les finalités

Il est possible de distinguer ce qui relève d'une recherche:

- de développement,
- de sauvegarde de l'existant,
- de renforcement de moyens,
- ou de cohésion sociale.

1.1. Le développement

Entrent dans cette catégorie toutes les expériences qui ont des objectifs tels que:

- la **création** d'activités nouvelles, d'entreprises, d'opportunités,
- la **croissance** de l'économie locale, des PME...
- la **modernisation** ou la «régénération» de l'économique, du social, des infrastructures — voire des trois simultanément.

L'emploi est le plus souvent inscrit en filigrane dans ces initiatives, quand il n'est pas affiché directement comme objectif.

1.2. La sauvegarde

Dans un certain nombre de cas, l'enjeu est de sauvegarder ce qui existe. Ceci se traduit par des objectifs du type:

- la pérennisation du tissu économique local, par exemple en agissant pour faciliter la **transmission reprise des commerces et des entreprises artisanales**;
- le **maintien sur place** de populations, qu'il s'agisse de personnes âgées ou, au contraire, de jeunes tentés par l'émigration;
- la **protection de l'environnement**.

1.3. Le renforcement des moyens

Des initiatives ont simplement pour objectif de renforcer les moyens et les ressources du territoire pour favoriser son développement. C'est le cas de celles qui affichent des objectifs comme:

- l'**amélioration du «capital humain»**, notamment par la formation, et aussi par l'action culturelle;

- la diffusion de l'information, avec la mise en place d'outils appropriés;
- l'attraction d'investissements sur le territoire à développer;
- la mise en place de services à la population.

1.4. La cohésion sociale

Certaines expériences ont pour objectif de renforcer la cohésion de groupes sociaux ou de territoires. Cela se traduit par la recherche de:

- l'insertion sociale et professionnelle de personnes exclues de l'emploi et de la société ou en passe de l'être;
- l'intégration meilleure de territoires sous-développés, dans une région, un État ou dans la Communauté européenne.

2. Des objectifs multiples

Bien souvent, les initiatives de développement ont deux ou trois objectifs, voire plus. Cette conjugaison permet de marier des finalités comme la croissance et l'insertion sociale ou l'amélioration du «capital humain» et la création d'entreprises:

- Euroconsultant, en Belgique, aux Pays-Bas et au Danemark permet à la fois de faciliter le développement international de PME et de faire accéder à l'emploi des diplômés exclus du marché du travail;
- la création d'un centre touristique à Dunlewey (Irlande) a permis de recruter douze personnes, de mieux protéger l'environnement et de promouvoir la culture irlandaise;
- à Assen (Pays-Bas), une initiative contribue simultanément à la création d'emplois, à la réhabilitation de logements et à des économies d'énergie.

C — Principes de l'action

L'examen des expériences de développement fait apparaître des similitudes dans les principes des actions menées, cela dans le domaine de la stratégie et dans celui de la mise en œuvre des moyens.

1. Principes de stratégie

Ne sont repris ici que ceux affichés dans un nombre important d'expériences. On peut en repérer quatre:

- la **globalité**,
- le **partenariat**,
- l'**entrepreneuriat**,
- l'**exemplarité**.

1.1. La globalité

Très souvent, il est fait état de ce que l'initiative relève d'une approche globale, intégrée, holistique, qui prend en compte l'ensemble des dimensions de la vie du territoire ou du groupe humain au profit duquel elle a été conçue: l'initiative est donc un élément d'un programme ou d'une politique respectant le principe de globalité. En outre, bien souvent, l'initiative est elle-même multidimensionnelle, et elle a pour but d'entraîner d'autres initiatives qui viennent la compléter.

Voici quelques exemples de l'application du principe de globalité:

- à *Glasgow*, dans le quartier de *Govan*, une agence gère un programme d'actions concernant le logement, les fiches industrielles, l'image et le «marketing» du site, les entreprises, la formation, la lutte contre la délinquance...;
- à *Perwez* (Belgique), l'aménagement du site de l'ancienne gare, dans le cadre d'un schéma directeur de rénovation rurale, a finalement contribué à l'essor d'activités récréatives et sportives, à la dynamisation de la foire commerciale, à la relance de l'expertise régionale en matière de bétail, à la construction d'un ensemble d'appartements et de magasins...;
- en *Corse*, dans le canton de *Venaco*, un programme de développement global fonctionne depuis près de dix ans. L'une des actions concerne la réhabilitation de logements anciens. Elle a permis de former des artisans locaux, de créer des emplois, de contribuer à l'essor du tourisme et de favoriser le

maintien sur place de certaines populations;

- *le plan stratégique de la Campine (Belgique), dont l'objectif est de «faire de l'arrondissement de Turnhout une région de premier plan en Europe occidentale» met en œuvre un ensemble coordonné de projets dans les domaines de l'entreprise, de la formation, de l'aide sociale, de la lutte contre le chômage. Au total trente-huit projets sont ou seront engagés.*

1.2. Le partenariat

Les expériences montrent que le développement local est, bien souvent, une affaire de partenariat: de nombreuses initiatives ne peuvent être menées à bien que dans la mesure où des acteurs divers sont mobilisés et rassemblés autour d'elles.

Les configurations des regroupements d'acteurs partenaires sont variables, et cela aussi bien dans la dimension «verticale» que dans la dimension «horizontale» évoquées dans le chapitre I.

1.2.1. Partenariat «vertical»

Le cas de figure le plus fréquent est celui qui associe des personnes ou des organismes situés hors du territoire, aux acteurs locaux. Les premiers apportent aux seconds des ressources de tous ordres, y compris de l'expertise et du pouvoir.

Il peut arriver aussi que se nouent des relations de type «tutorat», par exemple entre des entreprises: *c'est le cas en Campine belge, où de grandes firmes aident des PME locales à se développer dans le cadre du programme PLATO.*

1.2.2. Partenariat «horizontal»

On trouve ici des partenariats qui s'organisent de deux façons.

a) Au sein de groupes homogènes

— *paysans qui se regroupent pour commercialiser leurs produits;*

— *dirigeants de pépinières d'entreprises de l'ouest de la France créant une association pour améliorer les services fournis aux créateurs;*

— *entreprises galloises qui établissent des accords avec des PME du BadenWurtemberg, de Catalogne, de Lombardie et de Rhône-Alpes, contribuant ainsi à leur propre développement et à celui des régions dans lesquelles elles se trouvent;*

— *fonctionnaires appartenant à des services extérieurs de l'État différents, qui coopèrent autour d'un programme d'insertion par l'économique.*

b) Entre personnes ou groupes différents

C'est le cas le plus fréquent, mais qui n'est pas pour autant le plus facile à gérer. La construction de partenariats multiples de ce type peut prendre une ou plusieurs années. Et il n'est jamais définitivement acquis.

1.3. L'entrepreneuriat

Ce troisième principe de stratégie est caractérisé par une démarche de type bas-haut, dans laquelle la dynamique de développement est entamée et entretenue par des «entrepreneurs» locaux, dont l'action n'est pas limitée au seul champ économique, mais s'exerce aussi dans les domaines social, culturel, etc.

L'application du principe a au moins trois conséquences:

1.3.1. **Le développement local ne peut pas ignorer les attentes, les motivations et la «culture» des populations qui en sont les bénéficiaires potentiels.** Si le processus de développement est «plaqué» sur ces populations, elles ne s'engageront pas dans la voie entreprenante de l'initiative.

L'expérience de Making Music Work à Durham (Grande-Bretagne) est, à cet égard, exemplaire.

1.3.2. Il importe de développer l'esprit d'entreprise pour qu'il soit partagé par le plus grand nombre possible de personnes.

D'où l'intérêt d'initiatives telles que celle menée à Maubeuge (France) pour diffuser, avec l'aide du quotidien local, un véritable cours par correspondance sur la gestion d'un projet de création d'entreprise.

1.3.3. La qualité des créateurs et des dirigeants d'entreprise, et leurs capacités à entreprendre, sont des facteurs importants du développement local. Il faut, par conséquent, les encourager, les former et, d'une manière générale, les «accompagner» dans leur croissance.

Des dizaines d'expériences relatent des initiatives de ce type: pépinières, organismes d'accueil-conseil-formation, dispositifs d'aide à l'exportation, centres d'appui à la diffusion de technologies et d'innovations... L'un des territoires les mieux organisés pour aider les PME est probablement celui couvert par l'agence Shannon Development en Irlande.

1.4. L'exemplarité

Ce dernier principe de stratégie est moins fréquemment cité dans les relations d'expériences. Ce n'est pas pour cela qu'il est sans importance. Son application a deux effets:

- l'initiative exemplaire peut avoir un effet d'entraînement et générer d'autres actions. *C'est ce qui s'est passé en Campine. De premières actions menées à bien ont crédibilisé l'ensemble du plan de développement et facilité, par conséquent, la réalisation des nouvelles actions prévues dans ce plan;*
- un succès visible à court terme, même s'il est d'importance limitée, contribuera à instaurer la confiance dans le processus de développement et encouragera, de ce fait, partenaires et ressources à se mobiliser.

La recherche d'un tel succès à court terme est explicitement prévue dans l'expérience de Trikala (Grèce). Dans cette

région, il est prévu de valoriser les premières réussites dans les médias pour donner des perspectives à la population et mieux la mobiliser.

2. Mise en œuvre des moyens

Les principes appliqués à la mise en œuvre des moyens du développement local peuvent être regroupés sous quatre titres: souplesse, créativité, professionnalisme et coordination.

2.1. La souplesse

Les dispositifs d'appui au développement local présentés dans de nombreuses expériences sont conçus pour dispenser des aides de différentes natures, qui ont en commun d'être:

- spécifiques, individualisées, ajustées aux besoins;
- «livrées» par circuit court aux bénéficiaires;
- intégrées dans une démarche générale «d'accompagnement» du développement et de ses acteurs.

On trouve cette souplesse:

- dans les dispositifs d'appui aux créateurs et aux PME (les termes de aide flexible, spécifique, directe, professionnelle cités à ce propos par Intermag, organisme italien d'aide aux coopératives, se retrouvent dans d'autres fiches d'expériences similaires);
- dans les systèmes d'aide aux personnes, qu'il s'agisse d'insertion dans l'emploi, de formation, etc... C'est ainsi qu'à Coventry, avec CREDO, mais aussi dans bien d'autres lieux, on privilégie l'approche individualisée et l'accompagnement.

2.2. La créativité

La mise en synergie des moyens ou des démarches du développement peut avoir des effets démultipliateurs, dans la mesure où elle est faite avec un esprit créatif.

C'est ainsi que le recours à des potentialités inemployées chez des cadres âgés au chômage pour développer des PME dont les projets «dormaient» a permis, à Lille (France), de reclasser certains de ces cadres tout en créant des emplois dans les entreprises.

Autre exemple: les femmes de Bremen (Allemagne) qui sont formées pour «retravailler» contribuent à renforcer les «ressources humaines» de la ville — des ressources dont la pénurie est annoncée pour le court terme.

2.3. Le professionnalisme

La gestion du développement local et des initiatives qui y contribuent doit être assurée avec méthode et rigueur. Cette gestion peut être comparée à celle des entreprises, en particulier pour ce qui relève du «management stratégique» et de la «gestion des projets». C'est pour-

quoi, il est souvent fait référence, dans les comptes rendus d'expériences, à l'importance d'avoir des **agents de développement «professionnels»** — formés à ces techniques de management et de gestion.

2.4. La coordination

L'initiative de développement doit être en cohérence avec les autres initiatives affectant le même territoire ou le même groupe de personnes.

Cette mise en cohérence suppose qu'une coordination soit assurée localement par un «chef» —un **leader**— ayant une autorité reconnue.

Dans certains cas, la cohérence est construite dans le cadre d'un «**plan stratégique**» (dont un modèle est présenté avec l'expérience de la Campine belge, déjà citée).

D — Structures et moyens

L'application des principes évoqués au chapitre précédent conduit souvent à mettre en place des structures de développement complexes, qui gèrent des moyens diversifiés.

1. Les structures de développement

Elles peuvent inclure plusieurs composants: équipe opérationnelle, groupe de travail, comité de pilotage ou de direction, experts, bureaux d'étude... Quant à leurs statuts, ils se classent dans le secteur public, le secteur privé ou le secteur mixte.

1.1. Les composants

1.1.1. L'équipe dite «opérationnelle» est au centre de toutes les structures de développement. Elle est composée d'agents salariés ayant une compétence de généraliste du développement local et/ou une spécialité.

1.1.2. Des groupes de travail, associant souvent des bénévoles, peuvent assister l'équipe des salariés.

Par exemple, l'élaboration du plan touristique de la Campine s'est faite dans cinq

groupes qui ont rassemblé des «volontaires» de la région sous la direction d'un coordinateur.

1.1.3. Un comité de pilotage, ou de direction a généralement pour fonction d'associer les décideurs et leurs partenaires au contrôle et au management de l'initiative. Il présente des analogies avec le conseil d'administration d'une société.

Le «Management Team» du Ladywood Anti-Poverty Initiative, à Birmingham (Grande -Bretagne), comprend des élus municipaux et des représentants du quartier. Elle a la responsabilité d'identifier les besoins à satisfaire, de décider des actions à mener, et d'en suivre l'évaluation.

Le «comité de pilotage» de la coopérative Kobold, au Luxembourg, permet d'organiser un partenariat avec la Chambre des métiers et des entreprises, autour d'une initiative d'insertion par l'économie au profit de jeunes défavorisés.

1.1.4. Des experts interviennent, en tant que de besoin et sur demande de l'équipe opérationnelle. Dans certains cas ils peuvent eux-mêmes devenir des salariés permanents de l'initiative lorsque celle-ci se pérennise.

C'est ainsi qu'à Venaco, des architectes ont intégré la structure de développement local, dans le cadre du programme de rénovation de l'habitat.

1.1.5. Des bureaux d'études sont également utilisés dans les différentes phases de l'expérience de développement, en particulier pour aider à son lancement lorsqu'il n'existe pas encore d'équipe opérationnelle.

1.2. Les statuts

Grande est la variété des statuts dont se sont dotées les structures de développement. Le plus fréquemment utilisé est celui d'association à but non lucratif, dont les membres sont des organismes publics et des personnes ou des organismes privés.

On trouve aussi des coopératives, dont le rôle en matière de développement local est particulièrement important en Italie.

Plus rarement apparaissent des sociétés classiques de capitaux. Parmi les expériences recensées, on trouve:

- *la filiale de British Telecom qui intervient au profit du développement des Highlands, en Écosse;*
- *la Tynes Thames Technology, en Grande-Bretagne, dont la spécialité est le travail à domicile dans l'informatique (au profit des personnes handicapées).*

Ces entreprises ont bénéficié de fonds publics lors de leur démarrage.

2. Les moyens

Les initiatives de développement font le plus souvent appel à un ensemble de moyens financiers, logistiques, technologiques, ainsi qu'à la communication (même si le recours à cette dernière est rarement cité dans les comptes rendus d'expériences).

2.1. Les financements

Ils sont le plus souvent mixtes, avec des proportions variables entre les sources publiques et privées. Très exceptionnellement la population locale participe: c'est le cas des habitants du Connemara West (Irlande), qui ont souscrit au capital de la «Community Development Company» de leur territoire.

2.2. La logistique

Au-delà des bureaux de la structure et des moyens matériels dont celle-ci est dotée, on trouve ces instruments du développement local que sont les pépinières, également appelées incubateurs ou ruches d'entreprises. Certaines fonctionnent en réseau, y compris en réseau transfrontalier, comme c'est le cas dans le nord de la France et le sud de la Belgique.

Parfois, des bâtiments du type «ateliers-relais» ou «hôtels d'entreprises» sont également utilisés.

2.3. Les technologies

L'informatique et la télématique sont utilisées comme moyen de développement, en particulier dans des zones rurales isolées. C'est notamment le cas au Portugal (expérience de l'Adices) et en Écosse.

Dans ce pays, plusieurs zones très isolées —notamment des îles (Shetland, Orkney, Isles...)— bénéficient d'un système de «téléservices» permettant d'accéder à un ensemble de prestations, en particulier informatiques, qui favorisent le développement de certaines activités locales (traduction, correction d'épreuves, design, «télétravail» en général) et facilitent la vie des entreprises et des habitants.

2.4. La communication

Cet instrument potentiel du développement local mériterait d'être plus développé qu'il ne paraît l'être dans les expériences, à quelques exceptions près, comme celle de l'«action de transmission-reprise artisanale» (ATRA) menée en Corse.

E — Tendances

Les orientations pour l'avenir qui sont affichées dans les expériences de développement, se regroupent sous quatre rubriques:

- la diversification,
- la décentralisation,
- la reproduction,
- l'internationalisation.

1. La diversification

Le plus souvent, l'initiative semble avoir réussi à satisfaire les besoins pour lesquels elle avait été prise. D'autres besoins s'expriment alors, ou d'autres opportunités sont identifiées, et une diversification s'amorce.

Celle-ci porte sur des prestations, des outils, des publics ou des créneaux.

Voici quelques exemples:

- la gamme des formations offertes s'élargit;
- un centre local d'accueil et de conseil des créateurs, couplé à un incubateur, va être créé pour compléter les services déjà offerts aux entrepreneurs locaux;

— de nouveaux groupes de personnes vont être ciblés, pour bénéficier de la gamme des prestations existantes;

— un groupement d'agriculteurs recherche de nouveaux créneaux.

2. La décentralisation

Le succès de l'expérience conduit à démultiplier celle-ci en la rapprochant des bénéficiaires. Pour cela vont être créés des «bureaux locaux»; ou les actions vont être organisées dans divers lieux du territoire.

Un programme grec de formation professionnelle géré par le ministère du Travail de ce pays, avec des financements de la C E est progressivement mis en place par des municipalités et des syndicats. Cela peut conduire à la création, dans chaque commune, d'un bureau local du travail, de l'emploi et de la formation.

Le succès d'un dispositif de conseil et de formation pour les créateurs d'entreprises de l'ouest de Belfast (Irlande du Nord) a pour conséquence que le modèle est copié dans d'autres quartiers de la ville. Les structures locales fonctionneront en réseau.

Les actions menées par l'association Casa Pastureccia dans le domaine de la formation-développement du tourisme rural seront démultipliées sur d'autres sites que les trois premiers où elles avaient été réalisées.

3. La reproduction

Il arrive que l'organisme qui a conduit l'initiative envisage de reproduire celle-ci sur d'autres territoires. Tel est le cas de:

- *Welsh Initiative for Supported Employment (WISE), qui pourrait exploiter dans d'autres régions son expérience de sept ans en matière d'emploi-formation;*
- *Opbouw Drenthe (Pays-Bas), dont le programme d'actions liées économies d'énergie - rénovation de l'habitat - création d'emplois devrait être copié dans des provinces voisines;*
- *The Wise Groupe de Glasgow, déjà cité, qui offre son savoir-faire dans le domaine de la création d'emplois liés au traitement des friches et à la production de services socialement utiles.*

4. L'internationalisation

Les structures qui gèrent les expériences de développement recensées appartiennent, le plus souvent, à un réseau international. Il n'est donc pas étonnant que certaines d'entre elles orientent leur initiative dans une perspective de coopération transnationale, lorsque celle-ci n'existe pas encore.

Dans un cas seulement —celui de la Campine belge— il est fait état d'une collaboration possible avec des pays d'Europe centrale et orientale.

Certaines organisations expriment l'intention d'exporter leur savoir-faire, à l'instar de celles qui le font déjà (comme Lancashire Enterprises).

Par exemple, Welsh Initiative for Supported Employment affiche comme orientation future une extension possible à d'autres pays de son expérience dans les domaines de la formation professionnelle des personnes ayant des difficultés à apprendre.

F — Constats

De la lecture des fiches résumant des expériences de développement local se dégagent quelques grands constats qui portent sur la durée, la population et la gestion du processus.

1. La durée

Il faut du temps, de la patience, de la persévérance, pour mener à bien une expérience de développement local.

Quelques citations provenant des comptes rendus d'expériences, illustrent ce premier constat.

- *Il faut du temps pour redonner moral et dynamisme à une communauté dans une région en déclin.*
- *La reconversion relève d'un processus à long terme; on ne peut pas obtenir de résultats à court terme.*
- *Ramener à l'emploi un chômeur longue durée prend du temps (et de l'argent).*
- *Cela prend plus de temps d'identifier les besoins que d'entendre les demandes.*

— *Il faut beaucoup de temps et d'énergie pour trouver les financements nécessaires.*

— *La patience est indispensable.*

Le temps permet aussi aux acteurs locaux de faire l'apprentissage de la gestion du développement et, parfois, de certaines procédures: *(Au Portugal), avec le temps, les mairies ont appris l'utilisation du FEDER pour faire autre chose que des infrastructures.*

D'autre part, le processus de développement n'apparaît pas comme linéaire dans le temps. Il y a des phases de progrès rapide, des périodes de stagnation, des phases de régression, etc.

2. La population

Le développement local se fait pour et avec la population. Celle-ci est à la fois objet et acteur. Si elle ne s'engage pas, l'échec de l'initiative est probable.

Voici ce qu'écrivent à ce propos les rédacteurs des fiches d'expérience:

— *l'engagement de la population (com-*

munity involvement) dans l'initiative est absolument indispensable pour le succès de celle-ci;

- le succès dépend de la capacité à **organiser une** coalition des énergies locales autour d'un même objectif;
- le fait de travailler avec les partenaires locaux donne force et profondeur à l'initiative;
- pour que les gens participent, il faut leur donner du pouvoir.

Les personnes ou les groupes ne sont pas seulement des acteurs. Ils sont aussi la cible des initiatives. Certains écrivent que:

- la régénération de l'économie doit être centrée sur les gens avant de l'être sur les infrastructures;
- les initiatives sont (parfois) plus efficaces lorsqu'elles sont spécialisées sur certains groupes: jeunes, femmes, etc.;
- Il ne faut pas oublier les personnes les plus en difficulté.

3. La gestion du développement local

Les expériences font apparaître que l'initiative de développement local doit, si possible:

- s'inscrire dans une «perspective», un «avenir»;
- être soigneusement planifiée;
- avoir des objectifs précis;
- être conduite par un «manager» et une «équipe de professionnels», soutenus par des partenaires multiples et bénéficiant de la confiance de la population;

- relever d'une démarche «bas-haut», accompagnée, qui peut éventuellement être «tirée vers le haut» par une opportunité ou une innovation;
- «bousculer» éventuellement les habitudes et les conservatismes.

Quelques citations, extraites des fiches d'expériences, illustrent ces constats.

- Le processus de planification stratégique utilisé pour les grandes entreprises a été appliqué à la Campine belge (avec succès).
- La régénération à long terme doit être planifiée soigneusement... (Dimitra, Grèce).
- Ce qu'il faut, c'est de bonnes idées, de la planification stratégique, et un partenariat public-privé (Making Belfast Work).
- Il est essentiel d'avoir des **objectifs précis** (Network Services Agency, Ecosse).
- Combiner des objectifs différents apporte une valeur supplémentaire (Strechting Opbouw, Drenthe).
- Il est important d'avoir des objectifs clairs, un bon management, un bon partenariat local (The Wise Group, Glasgow).

- Des «managers» professionnels et expérimentés sont des facteurs de succès (Network Service Agency, Ecosse).
- La démarche «bottom-up» dans les dimensions économiques, culturelles et sociales, est intrinsèquement liée à tout processus de développement: «Trouvez ce que les gens ont envie de faire et trouvez les moyens de les laisser le faire » (Making Music Work, Grande-Bretagne).

G — Obstacles rencontrés

Les initiatives de développement local se heurtent à des obstacles qui sont regroupés ici selon leur nature, en distinguant ce qui relève de l'environnement institutionnel ou local, de la stratégie et des moyens. Ceci étant, il convient de rappeler en préambule que les obstacles cités ont été surmontés, puisque les expériences se poursuivent. L'analyse qui suit est donc biaisée, de ce fait.

1. Obstacles liés à l'environnement

1.1. Une première série d'obstacles peuvent exister dans l'environnement institutionnel. Il s'agit par exemple:

- de l'incompréhension des financeurs ou des autorités centrales par rapport à l'initiative ou à ses auteurs;
- de la non-reconnaissance des porteurs du projet;
- des lenteurs administratives, souvent liées au phénomène bureaucratique: ces lenteurs peuvent avoir pour effet de retarder l'action au point de décevoir ou de démobiliser les populations locales.

1.2. Une deuxième série d'obstacles éventuels sont liés aux acteurs ou aux bénéficiaires de l'initiative. Parmi ceux-ci figurent:

- les «conservateurs», quels qu'ils soient, qui freinent toute innovation;
- certains comportements et certains refus — par exemple vis-à-vis de la formation professionnelle;
- des phénomènes d'exclusion, au détriment des personnes en difficulté;
- les refus de coopération entre certaines collectivités locales ou entre des groupes de partenaires potentiels.

1.3. Une troisième série d'obstacles peuvent être suscités par la situation locale. C'est notamment le cas:

- lorsque celle-ci est si «déprimée», si «lourde» à assumer, qu'il est difficile de créer la confiance et d'instaurer une dynamique;
- ou lorsque l'environnement est si changeant qu'il devient difficile de planifier des stratégies dans le moyen-long terme.

2. Obstacles de nature stratégique

On trouve ici des ambiguïtés ou des conflits qui peuvent faire obstacle à la bonne fin de l'expérience, s'ils ne sont pas convenablement arbitrés ou résolus. Par exemple:

- l'opposition entre le «social» et «l'économique» qui pose parfois problème;
- la concurrence du «welfare» et autres dispositifs d'assistance, qui dissuadent les initiatives d'emploi;
- l'opposition éventuelle entre rapidité et qualité;
- et, dans un autre domaine, les *concurrences anarchiques* entre acteurs qui devraient coopérer sur les mêmes objectifs de développement.

3. Obstacles liés aux moyens

3.1. L'insuffisance des financements, et la lenteur avec laquelle ils parviennent sur le terrain de l'action, sont fréquemment évoqués.

3.2. Le manque d'informations est parfois cité, en particulier pour des initiatives engagées dans des zones isolées.

3.3. L'épuisement mental et physique des acteurs locaux, et en particulier de l'équipe opérationnelle, est mis en avant une fois. Ce qui ne veut pas dire que ce phénomène n'affecte pas aussi d'autres initiatives.

3.4. La difficulté de certaines collectivités locales à «manager» leur propre développement apparaît, dans certains cas, comme un handicap. Il est particulièrement visible lorsque la collectivité s'avère peu capable de mettre en oeuvre le plan de développement qui a été élaboré.

Chapitre 3

Enseignements complémentaires à destination de la Commission

A — Transférabilité	69
B — Articulation : initiative de développement et investissement .	77
C — Perception de l'efficacité des fonds structurels	81
D — Conclusions et recommandations	83

A — Transférabilité

Pour faciliter la recherche de ce qui pouvait être transférable dans la centaine d'expériences de développement local étudiées, celles-ci ont été classées en quatre grandes rubriques -correspondant chacune à une stratégie ou à un objectif prioritaire:

- Développement local global
- Aide à la création et au développement d'entreprises et d'activités
- Formation-développement et formation professionnelle
- Insertion des publics en difficulté.

1. Développement local global

Une cinquantaine d'expériences ont été retenues, sous cette rubrique, pour l'intérêt qu'elles présentent à un titre ou à un autre. Elles ont été regroupées d'une part selon le type de territoire (rural, urbain, régional) et d'autre part selon le secteur d'activité principal sur lequel elles sont fondées.

1.1. Rural local

Entrent dans cette catégorie des expériences de développement local appuyées sur:

1.1.1. La promotion de produits agricoles

- PROMAGRI (Belgique): la production et la vente de chicorée, champignons, légumes,...;
- Fermière de Méan (Belgique): distribution de produits fermiers;
- ACVR (France): distribution de produits fermiers;
- Pays de Sault (France): production, commercialisation, transformation de produits agricoles en zone de montagne;
- DIVEGESEM (Belgique): production et vente de plantes médicinales;
- AGRA-DST (Belgique): valorisation de lisiers, recyclage de déchets;
- CORRICE Products (Grande Bretagne): fabrication de charbon de bois.

1.1.2. La rénovation d'habitats

- OPAH (Corse): opération programme d'amélioration de l'habitat;
- Stichting Opbouw (Hollande): économie d'énergie;

— Stichting Opbouw (Hollande): rénovation de l'habitat et maintien à domicile de personnes âgées.

1.1.3. La technologie

Les nouveaux outils de communication — en Grande Bretagne — stimulent parfois le développement local de zones rurales isolées. Ce sont les expériences de téléformation, de télétravail, etc.. du Islay, Devon, Hay, Isles...

1.1.4. La revitalisation diversifiée de l'économie locale

— Fetlar Integrated Development Plan (Grande Bretagne), dans les îles Shetland: un programme global de développement local permet de dynamiser l'économie et d'accroître la population de 25% en sept ans;

— Perwez (Belgique): création d'un mini-pôle de développement;

— FAIR (France): femmes et initiatives rurales;

— Women's LEI (Grèce): femmes et initiatives rurales;

— Connemara (Irlande): développement «communautaire»;

— Warwickshire (Grande Bretagne): centre de ressources rural;

— GAD (Portugal): réseau d'agents de développement;

— Mertola (Portugal): patrimoine, artisanat et tourisme y sont facteurs de développement.

1.2. Urbain local

On trouve ici:

1.2.1. La rénovation d'habitats

— The WISE Group (Grande-Bretagne): initiative liant habitat, formation et emploi;

— White Cross Development (G.B.): réno-

vation d'une friche et création d'ateliers et de bureaux pour PME.

1.2.2. La culture

— Making Music Work (Grande-Bretagne): la musique, instrument de développement local.

1.2.3. La technologie

— Manchester Host (Grande-Bretagne): informatique et banque de données au service du développement;

— Jerte (Espagne): une industrie qui transforme sur place fruits et déchets, et, à partir de ce premier succès, un développement global d'une vallée d'Extremadura qui s'engage.

1.2.4. La revitalisation diversifiée de l'économie locale

— Credo (Grande-Bretagne): agence de développement de quartier;

— Drumchapel (Grande-Bretagne): agence de développement de quartier;

— Ferguslie Park (Grande-Bretagne): agence de développement de quartier;

— Govan Initiative (Grande-Bretagne): agence de développement de quartier;

— Precsa (Espagne): agence de développement de Cornella, une ville de la région métropolitaine de Barcelone.

1.3. Régional

Peuvent être distinguées, des approches fondées sur:

1.3.1. Le tourisme

— Campine (Belgique): plan de développement touristique;

— Festival of the Countryside (Grande-Bretagne): un festival sur 6 thèmes ruraux, qui attire 250.000 visiteurs par an;

— Perwith Peninsula (Grande-Bretagne):

tourisme et culture au service du développement local;

- Caradon (Grande-Bretagne): un programme d'action de développement touristique, avec 100.000 visiteurs.

1.3.2. Des filières

- Adices (Portugal): le thermalisme.

1.3.3. L'éducation

- Radial (Portugal): aide aux enfants isolés;
- Community Enterprise Project (Grande-Bretagne): utilisation de moyens existant dans les écoles pour le développement;

1.3.4. L'information

- Camille (France): centre d'information sur les richesses locales.

1.3.5. Un programme diversifié

- Gloucester Rural Community Council (Grande-Bretagne): une démarche de développement fondée sur les besoins exprimés par les habitants;
- Strategic Plan, Kempen (Belgique): 38 actions de développement coordonnées dans un Plan Stratégique;
- Département du Nord (France): un réseau d'agents de développement départementaux;
- Département du Nord (France): un fonds d'aide aux études de faisabilité; et un fonds d'intervention pour les communes;
- County of Clare (Irlande): un programme «communautaire» de développement prenant en compte tous les aspects de la vie économique et sociale locale;
- Dimitra (Grèce): une agence de développement et un programme intégrant formation, culture, environnement etc...;

- Leeds and Liverpool Canal Corridor Programme (Grande-Bretagne): un programme de développement économique régional très complet.

2. Aide à la création et au développement d'entreprises et d'activités

Plus de quarante initiatives, parmi celles analysées, ont pour objectif principal la création et le développement d'entreprises et d'activités. Les actions correspondantes se situent:

- soit très «en amont» de la création, avec pour finalité de promouvoir l'esprit d'entreprise;
- soit autour de la phase de création, pour que celle-ci se déroule dans de bonnes conditions;
- soit au profit d'entreprises existantes dont la croissance (ou parfois la sauvegarde) est recherchée.

Ce découpage en séquences est un peu artificiel dans certains cas: par exemple, une pépinière d'entreprise a pour vocation, le plus souvent, de faciliter les phases de création et de développement. De même, les opérations dites de «détection d'entrepreneurs» s'enchaînent généralement avec des programmes d'accompagnement de la création. Mais, pour faciliter l'analyse, les expériences ont cependant été classées dans l'une ou l'autre des trois phases.

2.1. Promouvoir l'esprit d'entreprise

L'objectif commun à ces expériences est de «semmer des initiatives», ce qui suppose de modifier des attitudes et d'éveiller l'intérêt pour l'action d'entreprendre, dans une population donnée. Les opérations sont, ici, répertoriées en commençant par celles qui se situent le plus «en amont» de la création:

- ODILE Maubeuge, (France): publication, durant trois mois, dans le quotidien régional, d'un «feuilleton» de la création, avec dispositif d'incitation et d'accompagnement des projets;

- Angoulême (France): mobilisation de personnes en difficulté sur des projets intéressant leurs quartiers;
 - Sud-Charente (France): travail en profondeur sur sept cantons ruraux pour faire émerger des porteurs de projets;
 - TRACE, Dordogne (France): jeux et programmes modulaires pour entraîner des personnes à l'initiative;
 - Messejana (Portugal): action sur la population, en s'appuyant sur les paroisses, pour changer les mentalités;
 - YBO (Grande-Bretagne): opération ayant pour objet de conduire un grand nombre de personnes vers un statut d'indépendant;
 - ODAME (Espagne): détection et accompagnement de «femmes entrepreneurs» à Barcelone.
- High Tech Shannon (Irlande): création d'entreprises «hautes technologies»,
 - Community Enterprise Education Network (Irlande): centre de ressources pour les initiatives locales d'emploi;
- avec le souci de développer des activités multiples:
 - Haut Couserans (France): du ski à l'essaimage d'activités,
 - Ionad Cois Locha (Irlande): création d'activités multiples autour d'un lac,
 - In Loco (Portugal): formation-accompagnement à la création d'unités de production féminines en milieu rural.

2.2.2. Les pépinières

Plusieurs expériences de pépinières sont présentées:

- avec un fonctionnement en réseau:
 - le réseau des «ruches» Nord (France): des pépinières mises en place par un Conseil général, et qui coopèrent, en réseau, dans un cadre transfrontalier,
 - le réseau Ouest (France): trois pépinières qui montent des actions en commun,
 - CDDE Théogone, Comminges (France): dispositif de développement articulé avec deux pépinières,
 - Barcelona Activa, Barcelone (Espagne): pépinière importante en réseau international (y compris avec Théogone);
- avec des publics cibles:
 - Newcastle (Grande-Bretagne): une pépinière, avec un ensemble de prestations, réservée aux créateurs de 16 à 25 ans;
- en milieu rural:
 - Caradon (Grande-Bretagne): une pépinière située dans une zone rurale désavantagée.

2.2. Accompagner la création

Les expériences sont, ici, particulièrement variées. On peut distinguer, d'une part, celles concernant des programmes de conseil-formation et, d'autre part, celles portant sur la gestion de structures de type «pépinière».

2.2.1. Conseil-formation des créateurs

L'«accompagnement» des créateurs dans le processus de création, avec apport de conseils et de formations, est assuré:

- par des organismes comme les boutiques de gestion:
 - Espace, Lille (France): plus de 2 000 entreprises aidées en création,
 - Creame, Barcelone (Espagne): spécialisé dans l'aide aux femmes entrepreneurs;
- dans le cadre de programmes comme:
 - LAN BERRI, Aquitaine (France): des SCOP «portées» dans le sein d'une sorte de pépinière ouverte,

2.3. Développer les entreprises

Une vingtaine d'expériences concernent le développement des entreprises locales ou leur sauvegarde par transmission-reprise.

2.3.1. Le développement

Les méthodes utilisées sont très variées, mais ont pour point commun de faire un «apport» à l'entreprise, apport de savoir-faire, de relations, de technologie, de formations, de locaux, de financements... Tous les facteurs économiques de production sont ainsi fournis, ici ou là, pour alimenter la croissance des PME.

2.3.1.1. Apports de savoir-faire

- PLATO (Belgique): de grandes entreprises assistent des PME;
- Intermag (Italie): un bureau d'études intégré conseille un réseau de coopératives;
- projets dormants (France): des cadres chômeurs sont formés et encadrés pour mener à bien des projets qui «dorment» dans des PME.

2.3.1.2. Apports de relations

- Fit For Europe (Grande-Bretagne): des audits préalables à l'ouverture de PME galloises au marché européen;
- Eurolink (Grande-Bretagne): un programme pour créer des coopérations transnationales entre PME galloises et leurs homologues d'autres pays de la Communauté;
- NAD (France): une organisation qui gère des relations interentreprises entre des PME de Nantes et celles d'autres pays (Europe, Afrique, États-Unis).

2.3.1.3. Apports de technologies

- Supplier Development Programme (Grande-Bretagne): un programme pour améliorer la qualité et le volume des fournitures de PME sous-traitantes galloises à de grandes entreprises;

- plan technopole, Lyon (France): ensemble coordonné d'actions visant à développer les activités de haute technologie dans la région lyonnaise;
- SEM — PFAI, Martinique, (France): une plateforme agro-industrielle pour mieux valoriser les productions agricoles et agro-alimentaires locales;
- nouvelles technologies, Barcelone, (Espagne): formations aux nouvelles technologies de personnes susceptibles d'apporter ensuite leurs savoirs aux PME locales;
- Walsall Leather Centre (Grande-Bretagne): Centre de Ressources (et de promotion) pour les entreprises locales du cuir;
- Kampanio Comett Centre (Grèce): centre technologique et de formation aux techniques du design dans le textile.

2.3.1.4. Apports de formation

- Fundacio pro Penedès (Espagne): programme de formation et de «recyclage» de cadres moyens et d'employés d'entreprises de la région de Penedès.

2.3.1.5. Apports de locaux

- Bertrix (Belgique): atelier rural loué à une entreprise locale en développement.

2.3.1.6. Apports de financement

- Rosebud Fund (Grande-Bretagne): fonds local de capital à risque pour PME en développement.

2.3.1.7. Apports d'un ensemble de prestations

- Northumberland (Grande-Bretagne): une «foire des produits artisanaux» facilite la commercialisation de ceux-ci. En outre, les artisans de la région bénéficient de conseil, de formation et de financement.

2.3.2. La transmission-reprise

Les seules expériences rapportées sur ce thème sont celles conduites en Corse

dans le cadre des opérations ATRA (action transmission - reprise artisanale) et ORAC (opération de restructuration de l'artisanat et du commerce).

3. Formation-développement et formation professionnelle

La formation est un puissant facteur de développement local. Elle est présente dans la plupart des expériences recueillies, et elle est au cœur de certaines d'entre elles, qui sont récapitulées dans ce paragraphe. Quatre de ces formations ont un lien direct avec le développement, les autres, une relation indirecte.

3.1. Formation-développement

- Casa Pastureccia (France): formation d'acteurs potentiels du développement touristique de trois cantons corses;
- ADEPFO (France): importants programmes de formation-développement, se référant aux réalités locales et touchant plus de 2 000 personnes par an dans les Pyrénées;
- Euroconsultant (Pays-Bas): stages pour diplômés d'études supérieures au chômage, alliant formation et appui en PME dans une perspective transnationale;
- ID Formation (France): action de formation des agents de développement territoriaux de la Corse.

3.2. Formation professionnelle

- DTFS (Grande-Bretagne): dispositif organisant des formations en liaison avec les employeurs locaux;
- Integration (Grèce): programme diversifié de formations qualifiantes pour chômeurs et salariés menacés dans leur emploi;
- Eurotechnolog (Belgique): cours pour les ingénieurs des entreprises de la Campine (dans le cadre du plan stratégique de développement de la région);

- Patrotec (Espagne): trois modules pour former des femmes aux techniques de design assisté par ordinateur;
- Internag (Italie): formations destinées aux coopérateurs pour qu'ils puissent être porteurs d'initiative économique concrète;
- EACDA (Grande-Bretagne): centre de ressources pour les formations dans les coopératives de East Anglian.

4. Insertion

La recherche d'un développement local dont personne ne soit exclu, explique qu'un certain nombre d'initiatives aient pour finalité la création d'emplois pour ceux qui ont des handicaps sur le marché du travail et, plus généralement, l'intégration sociale et économique des populations en difficulté.

Vingt expériences correspondant à ce type d'initiative ont été analysées. Certaines concernent des collectivités locales qui ont un programme global d'insertion; d'autres, des actions plus ponctuelles menées au bénéfice d'un public particulier.

4.1. Programmes globaux

Sept collectivités —six urbaines et une rurale— conduisent de tels programmes:

- plan lillois d'insertion économique (PLIE) (France): un dispositif a permis d'augmenter fortement le nombre «d'emplois d'insertion» et de mieux coordonner les parcours vers l'entreprise des publics exclus;
- BOM, Anvers (Belgique): des actions menées dans un quartier cumulant des problèmes, pour y améliorer la situation de l'emploi, la formation, le logement, les loisirs, etc;
- SICCCA, Dublin (Irlande): accueil, assistance, formation et aide à l'emploi dans un quartier défavorisé de la capitale irlandaise;
- Ladywood Anti-poverty Initiative (Grande-Bretagne): la ville de Birmingham a organisé la gestion de la lutte anti-pauvreté et l'action pour l'intégration économique et sociale des plus démunis;

- Amsterdam (Pays-Bas): une municipalité impulse et soutient des initiatives de création d'activités et d'emplois pour les personnes en difficulté;
- Sé/s. Nicolau (Portugal): deux communes de la ville de Porto gèrent un programme d'intervention intégré et multidimensionnel de lutte contre la pauvreté;
- SPID (France): un groupe de communes rurales en Corse conduisent une expérience d'insertion-développement sur leur territoire.
- Airelle (France): une «formation-action» en milieu rural et la création d'un «groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification» (GEIQ) permettent d'assurer un emploi à 80% des chômeurs concernés;
- Consorzio FOPRI (Italie): un plan de formation-intervention pour le réemploi de chômeurs, avec plusieurs volets (formations de divers types, stages, création de son propre emploi, travaux d'intérêt public).

4.2. Actions ciblées sur des publics

Sur les quatorze expériences, quatre concernent les jeunes, trois les chômeurs de longue durée, deux les femmes, deux des handicapés, une les minorités ethniques et une autre les enfants.

4.2.1. Jeunes

- ASJ (Luxembourg): des formations à des métiers sont organisées pour des jeunes défavorisés sans qualification;
- coopérative Kobold (Luxembourg): des entreprises, employant des jeunes défavorisés, fonctionnent dans des domaines non exploités par les entreprises classiques;
- coopérative Dimension Nature (Italie): une coopérative gère un ensemble agrotouristique avec des jeunes sortant de «communautés thérapeutiques»;
- écoles-ateliers (Espagne): des jeunes restaurent des bâtiments et, ce faisant, apprennent un métier.

4.2.2. Chômeurs de longue durée

- WEB (Belgique): un programme du «plan stratégique de la Campine» qui gère l'accès à l'emploi de chômeurs de longue durée;
- Bau Holding (Allemagne): des chômeurs qui cumulent des handicaps sociaux sont employés à restaurer ou à construire des bâtiments publics;

4.2.3. Femmes

- The Kitchen (Allemagne): une initiative menée autour de la gestion d'un restaurant permet de former des femmes et de les conduire à l'emploi ou à la création d'entreprise;
- ZIB (Allemagne): un dispositif du Land de Brême facilite aux femmes qui le souhaitent une réintégration dans le marché du travail.

4.2.4. Handicapés

- The Newlink Project (Grande-Bretagne): des handicapés physiques sont formés à l'informatique dans l'un des huit centres prévus à cet effet dans la région des East Midlands;
- WISE (Grande-Bretagne): une agence pour l'emploi s'est spécialisée au bénéfice des personnes ayant un handicap mental, au pays de Galles.

4.2.5. Minorités

- Stichting Opbouw (Pays-Bas): un programme et un réseau de partenaires sont mis en place pour faciliter l'insertion de Moluçois.

4.2.6. Enfants

- Kiko (Belgique): cette action entre dans le cadre de l'initiative en faveur des chômeurs de longue durée de la Campine, qui fait elle-même partie du plan stratégique de cette région; elle concerne les enfants de 3 à 12 ans.

B — Articulation: initiative de développement et investissement

Dans l'expérience analysée, y a-t-il eu articulation entre investissements-infrastructures, d'une part, et programme de développement local? Si oui, comment caractériser cette articulation?

Tous les auteurs des fiches rapportant des expériences n'ont pas été en mesure de traiter cette question.

En se fondant sur les seules réponses, il est cependant possible d'amorcer une typologie des liens entre le «hard» et le «soft» dans ce domaine du développement local et de faire un début d'analyse.

On peut en effet distinguer, avec quelques précautions, les cas de figure suivants:

- l'investissement est le moteur de l'initiative (qu'il précède);
- l'investissement suit l'initiative, dont il est éventuellement une conséquence;
- l'initiative et l'investissement sont liés dans un même programme.

1. L'investissement, moteur de l'initiative

On trouve ici, d'une part, les expériences

où des investissements ont constitué une opportunité majeure pour former et/ou conduire des personnes à l'emploi et, d'autre part, celles où l'investissement est l'un des facteurs de la création et du développement d'entreprise.

1.1. L'investissement opportunité

Entrent dans cette rubrique beaucoup d'initiatives relevant de la problématique de l'insertion ou de l'intégration sociale et professionnelle de personnes en difficulté. C'est notamment le cas de celles où la réhabilitation de logements et de friches donne lieu à la création d'emplois pour ces personnes, qui sont en même temps formées: les expériences de Lille, d'Amsterdam, de Brême (Bau Holding), de Birmingham (Ladywood), et du programme espagnol «Escuela Taller», sont, à cet égard significatives. Parfois, l'investissement permet en outre d'améliorer les conditions locales de vie, comme à Drenthe. Dans d'autres cas, comme à Bremerhaven avec «The Kitchen», l'investissement crée l'outil qui supporte l'activité d'insertion.

1.2. L'investissement facteur de création ou de croissance

Il existe, dans ce domaine, une grande variété de cas:

- l'opération programme d'amélioration de l'habitat, en Corse, qui a pour effet induit de développer l'artisanat local et ses savoir-faire;
- le centre du cuir de Walsall, pôle de développement pour les PME de la région;
- les investissements «commerciaux» de Méan ou de l'ACVP, qui permettent de développer des activités agricoles;
- les investissements «technologiques» de la British Telecom, pour créer un réseau télématique en Ecosse et stimuler ainsi l'économie locale;
- des investissements en formation, permettant de valoriser un potentiel humain ou de développer l'esprit d'entreprise avec, pour effet à terme, de stimuler les investissements de créateurs et de dirigeants de PME;
- le «Rosebund Fund» dont les capitaux peuvent être «risqués» pour soutenir l'investissement matériel et immatériel dans les PME du Lancashire;
- la transformation du complexe industriel de White Cross, à Lancaster, qui permet l'implantation d'une centaine d'entreprises employant 900 personnes ou, à plus petite échelle, la construction de l'atelier rural de Bertrix (Belgique), avec pour objectif d'y fixer une PME locale.
- Dunkerque (France), où la mise en place du projet stratégique de la ville a conduit à la signature d'un contrat avec l'État portant sur un programme d'investissement;
- Belfast et le Warwickshire (Royaume-Uni), où un ensemble d'actions a eu pour conséquence de stimuler et de faciliter les investissements dans les entreprises locales;
- la Campine, dont le plan stratégique de développement a entraîné des investissements dans les entreprises et dans le secteur du tourisme;
- le Brabant wallon, où la création d'une association pour la promotion du développement agricole a incité un certain nombre d'entreprises de ce secteur à investir pour répondre à l'accroissement des débouchés;
- Mid Glamorgan (Royaume-Uni), avec le programme de développement de la sous-traitance et ses effets induits sur les investissements chez les fournisseurs.

2. Investissement, suite de l'initiative

Bien souvent, l'initiative de développement local précède un investissement qu'elle contribue à préparer. C'est le cas des expériences où des actions ont permis d'élaborer ou de stimuler des programmes d'investissement. C'est aussi le cas de toutes les formations-développement et des formations à la création d'entreprises.

2.1. Actions préalables à l'investissement

L'initiative prépare directement l'investissement dans les expériences suivantes:

2.2. Formation et investissement

Une douzaine d'expériences concernent des formations de créateurs ou d'agents divers qu'elles ont préparés à réaliser et à gérer des investissements locaux.

Parmi les formations de créateurs, on trouve celles organisées par des structures comme la «boutique de gestion» Espace à Lille ou Lan Berri à Bayonne.

Les cas de formation-développement présentés comme ayant un impact positif sur l'investissement sont assez divers. Il y a les formations:

- de cadres d'entreprise susceptibles de mieux développer leurs affaires (Pénédès, Espagne) ou des projets «dormants» dans les tiroirs des PME (Lille, France);
- de responsables de «communautés» irlandaises, qui sont préparés à gérer plus efficacement des investissements locaux;

- de «volontaires», issus des populations locales, pour lesquels l'enjeu est de bien conduire des projets et les investissements correspondants: c'est le cas dans les Pyrénées, en Sud-Charente (France), dans l'Alentejo (Portugal);
- des femmes des réseaux «Local Employment Initiative», pour qu'elles sachent mieux assumer de petits investissements locaux;
- des agents de développement, tels ceux du département du Nord dont l'une des fonctions est justement de faciliter l'articulation entre investissements-infrastructures et programme de développement local.

3. Investissement et initiative liés dans un même programme

L'initiative de développement est souvent intégrée dans un programme où figurent aussi des investissements: le cas le plus simple est celui de la **pépinière d'entreprise**, qui ne saurait exister, dans sa forme

classique, sans un investissement immobilier couplé à une structure de prestation de services de gestion.

Parfois, l'initiative a pour objet d'améliorer la **cohérence** entre les investissements ou les programmes décidés en dehors du territoire et les opportunités ou les besoins locaux:

- le fonds d'intervention mis en place par le département du Nord (France) a été conçu pour «concilier l'aménagement du territoire à grande échelle et le développement local à petite échelle»;
- In Loco, au Portugal, conduit des actions pour «articuler le développement local avec les investissements d'infrastructures liés aux programmes nationaux».

Enfin, dans les expériences de type «développement global», l'investissement est l'une des composantes de l'initiative. C'est ce que l'on observe notamment dans le «Leeds-Liverpool Canal Corridor Programme» ou encore à Drumchapel, Ferguslie Park, Govan, Assen (Drenthe)...

C — Perception de l'efficacité des fonds structurels

À la question de savoir si l'action avait permis d'améliorer l'efficacité des fonds structurels européens, les rédacteurs des fiches d'expérience ont fait trois types de réponse: les fonds n'ont pas été utilisés; ils l'ont été avec bonheur, ou l'action a permis de les améliorer.

1. Le non-emploi des fonds

Il est probable qu'un certain nombre d'initiatives ont bénéficié de fonds européens sans que leurs auteurs ou leurs observateurs le sachent: c'est notamment le cas lorsque ces fonds transitent par un État ou une collectivité locale qui «n'affiche» pas l'origine des financements qu'il ou elle apporte.

Il arrive aussi que l'accès à l'un ou à l'autre fonds européen ait été refusé ou bloqué (par l'État, la Région).

Parfois, c'est le responsable de l'initiative qui n'a pas cherché à bénéficier d'une aide financière de Bruxelles. Il juge les procédures trop longues, trop compliquées, pour être engagées:

— *«le manque de temps... nous a empêchés de mieux communiquer avec la CE» (coopérateurs, Italie);*

— *«le découpage des zones d'intervention de la CE provoque un vrai casse-tête administratif...» (France);*

—...*«l'agence ne voulait pas dépenser du temps de management pour administrer un financement externe ou risquer un retard d'exécution par suite de circonstances (l'octroi ou non de fonds) hors de son contrôle...;*

—...*«quand le gouvernement local ne nous comprend pas et ne nous écoute pas, comment voulez-vous que la Commission puisse le faire...» (Irlande).*

2. Des effets positifs de l'emploi des fonds

Certaines expériences n'auraient pu être menées à bien sans l'aide des fonds structurels. Ceux-ci sont alors qualifiés de «vitaux», et leur emploi est d'un «très bon usage».

La combinaison des fonds dans le cadre d'opérations intégrées de développement ou de programmes comme Leader, HOW, Horizon, etc, est très appréciée dans plusieurs initiatives. Parfois, seuls deux fonds (FEDER et FSE) sont ponctuellement

associés, comme ce fut le cas pour le Walsall Leather Centre.

D'autres appréciations positives sont portées sur les fonds:

- ils peuvent avoir des vertus pédagogiques lorsqu'ils font découvrir aux élus locaux l'opportunité de mener des actions de développement au delà de l'investissement dans des infrastructures (cas du Portugal);
- parce qu'ils complètent et amplifient les financements locaux, ils permettent de conduire une démarche de développement plus intégrée, plus globale, plus cohérente;
- parce qu'ils obligent à des évaluations, ils améliorent le management des initiatives (Nicolau, Portugal);
- l'obtention d'un financement communautaire crédibilise l'expérience de développement. Tout se passe comme si le «label CEE» était octroyé avec la subvention, ce label étant perçu comme un atout important au niveau local.

3. L'amélioration de l'efficacité des fonds

Les constats faits sur ce point peuvent être regroupés sous des rubriques correspondant chacune à un type de contribution faite par l'initiative pour le bon usage des fonds structurels.

3.1. Faciliter l'accès

Plusieurs expériences montrent que l'existence des réseaux d'agents facilite beaucoup l'accès des «entrepreneurs du développement» aux fonds communautaires, parce que ces agents diffusent l'informa-

tion et aident au montage des dossiers. Cela est rapporté au Portugal, en Corse, en Grèce, en Allemagne et en France.

3.2. Être exemplaire

Un certain nombre d'initiatives en ont inspiré d'autres, qui ont elles-mêmes bénéficié des fonds structurels. Ces initiatives «exemplaires» sont qualifiées de «pionnières», de «références».

Parfois, les leçons tirées de ces expériences pourraient permettre d'améliorer l'efficacité des fonds.

Enfin, dans certains cas, l'expérience a permis d'élaborer des recommandations portant sur la politique de financement par les fonds communautaires: il en a été ainsi pour le programme LEI, dont certains aspects ont inspiré NOW.

3.3. Améliorer les stratégies

L'initiative de développement peut améliorer les stratégies d'emploi des fonds. C'est le cas de la «Canal Corridor Initiative», dont les observateurs disent qu'elle a fourni un cadre stratégique pour les interventions de la Communauté européenne dans la région concernée. C'est l'expérience de Dunkerque (France) qui a contribué à donner une «vision stratégique» et à améliorer la cohérence des actions aidées par les fonds. C'est aussi le cas au Portugal (In Loco, Nicolau) ou en Grèce (Kampanio, Comett), lorsque l'initiative permet de mieux gérer et de contrôler l'usage des fonds au niveau local ou de mieux «cibler» les interventions de ces mêmes fonds (comme dans les Pyrénées).

Parfois, l'initiative a pour effet d'économiser des fonds: celle de la coopérative fermière de Méan contribue à éviter les surplus agricoles en organisant la commercialisation de produits fermiers frais.

D — Conclusions et recommandations

Les expériences de développement économique local recensées et analysées sont très diverses: les contextes, les objectifs, les acteurs, les structures, les champs d'intervention, les méthodes employées, etc, sont autant de variables qui font de chaque cas un «modèle» quasi unique.

De cette diversité se dégagent néanmoins un certain nombre de leçons communes sur les facteurs de succès dans ce domaine de développement local. Et, de ces leçons, il est possible de tirer certaines recommandations pour la Commission.

1. Les facteurs de succès

Nous avons regroupé ces facteurs sous trois titres:

- mobilisation,
- méthode,
- moyens.

1.1. Une mobilisation

Le processus de développement ne peut naître et se poursuivre sans la mobilisation d'un ou de plusieurs «entrepreneurs», rassemblant localement des acteurs, et avec la complicité active de la population.

1.1.1. Les entrepreneurs du développement économique local

À l'origine et au cœur des expériences, on trouve une personne ou —plus rarement— un groupe de personnes, qui remplit la fonction «entreprendre», c'est-à-dire qui repère des besoins ou des opportunités, rassemble les moyens pour agir et passe à l'action.

L'essai de typologie de ces personnes, présenté dans le chapitre III, montre l'extrême diversité de celles-ci. Ce qu'il ne peut montrer, c'est ce qu'elles ont en commun. Une étude sur ce sujet serait intéressante. En attendant, l'hypothèse que l'on peut faire a priori est que ces «entrepreneurs du développement» ont des motivations fortes et un certain nombre de caractéristiques semblables à celles de leurs homologues qui s'investissent dans le champ de l'entreprise: détermination, rigueur, souplesse, esprit tourné vers l'action, une certaine confiance en soi, etc.

Pour que se multiplient les expériences de développement économique local, il faut donc que se multiplient ces «entrepreneurs du développement» et qu'ils soient de qualité.

1.1.2. Le partenariat des acteurs

Seul, l'entrepreneur du développement ne peut agir durablement. Il lui faut rassembler tous ceux qui peuvent contribuer à la réussite de l'expérience de développement, qu'ils soient extérieurs au territoire (dimension «verticale») ou qu'ils soient des acteurs locaux appartenant à des structures différentes (dimension «horizontale»).

Ce rassemblement, puis la construction d'un partenariat actif, suppose une mobilisation assez forte pour que soient dépassées les clivages, les divergences et autres «querelles de clocher» ou de «boutiques».

Une telle mobilisation ne peut se faire sans «projet fédérateur», ainsi que, bien souvent, sans «leader» capable de lever les réticences et d'entraîner dans l'action.

1.1.3. La population

Sans la complicité active de la population, bien des expériences de développement global, de formation-développement et d'insertion n'auraient pu réussir, et les constats rapportés dans le chapitre III montrent combien il est important, voire indispensable, d'obtenir l'engagement du plus grand nombre possible d'habitants et d'organiser une «coalition des énergies locales» au-delà du cercle des acteurs traditionnels. Cette dynamique ne peut non plus s'engager sans un projet mobilisateur avec une ou des personnes qui sachent le mettre en perspective et rassembler autour de lui. Il faut aussi pour cela du temps et de la méthode.

1.2. De la méthode

Il apparaît que la gestion des initiatives de développement économique local relève des techniques du management des organisations et du management de projet.

1.2.1. Le management des organisations

Tout comme l'entreprise, le développement local intègre plusieurs dimensions: les finances; le marketing; la production; la technologie; les ressources humaines.

Pour chacune d'entre elles, existent des méthodes et des techniques qu'il est souhaitable de maîtriser et de savoir transposer dans le contexte particulier du territoire ou de l'expérience. Cela étant, la réalisation de montages financiers, l'organisation de campagnes de communication, la recherche de nouveaux marchés ou de nouvelles technologies, la mobilisation et l'organisation des hommes sont autant de «métiers» qu'il est rare de voir maîtriser par la même personne. Une professionnalisation du développement passe donc sans doute, dans certains cas, par la création d'équipes polyvalentes et/ou par un recours plus fréquent à des consultants spécialisés — à défaut de trouver sur place les compétences bénévoles, par exemple chez les dirigeants d'entreprises locales.

1.2.2. Le management de projet

Le développement local n'est pas seulement une affaire d'organisation, mais aussi, une affaire de projet: là aussi, les techniques de management sont utiles, pour établir un diagnostic, fixer des objectifs, élaborer des stratégies, identifier les moyens nécessaires, mettre en place une organisation appropriée et planifier les actions. Là aussi, le recours à des professionnels s'avère de plus en plus nécessaire, dans un contexte de concurrence entre projets et de pénurie de moyens qui oblige à gérer avec une rigueur accrue. En outre, ces méthodes, dites aussi de «planification stratégique», permettent de mieux prendre en compte la globalité de la problématique du développement, dans la mesure où elles imposent une démarche rigoureuse d'analyse de l'ensemble des besoins, des problèmes et des opportunités ainsi que la recherche d'une gamme complète de réponses stratégiques. Enfin, ces méthodes, si elles sont employées avec le souci de consulter et d'associer à la réflexion un grand nombre d'acteurs, favorisent le partenariat.

1.3. Des moyens

Le succès d'une expérience de développement économique local dépend aussi de la qualité et de la quantité des moyens mobilisés: l'insuffisance de l'un ou l'autre

d'entre eux est parfois citée comme un obstacle dans les expériences analysées (et une typologie de ces obstacles figure dans le chapitre III); à l'inverse, l'abondance de ressources ne peut qu'aider à la réussite.

Cela étant, il convient de rappeler que la gamme des moyens nécessaires à la bonne marche d'une initiative de développement local est relativement large. Elle comprend, en effet:

- les **financements**, pour l'investissement éventuel et pour le fonctionnement. Ils ne doivent pas seulement être suffisants, mais aussi permettre la durée (d'où le problème de pluriannualité) et parvenir **assez vite** pour que les besoins en fonds de roulement ne soient pas excessifs ou pour que les délais d'attente ne démobilisent pas les porteurs de l'initiative;
- la **logistique**, c'est-à-dire les équipements et les infrastructures qui permettent à l'initiative de se réaliser;
- les **hommes et les savoir-faire**, à différents niveaux et dans différents domaines, y compris celui du management;
- des **technologies**, qui sont nécessaires pour certaines expériences (comme celles du télétravail) et utiles pour d'autres;
- l'**information**, dont l'insuffisance est dénoncée comme préjudiciable, en particulier dans les zones isolées;
- les **capacités d'accès au marché**, qui apparaissent comme cruciales dans des initiatives comme celles concernant la diversification de productions agricoles ou le développement du tourisme;
- le **temps**, que l'on peut inclure dans cette gamme, dans la mesure où le processus de développement local en est un grand consommateur;
- l'**esprit d'entreprise**, enfin, avec ce que cela signifie de capacité à innover et à

entreprendre. Sans cet esprit, les autres moyens sont inertes, inutiles.

Une mobilisation de la méthode, des moyens: tels sont donc les grands ensembles de facteurs de succès que l'on trouve en filigrane dans les expériences analysées. Leur addition mécanique n'entraîne cependant pas nécessairement la réussite: le contexte macro-économique ou l'état des infrastructures vont bien évidemment avoir aussi une influence forte sur la situation locale. Il n'en demeure pas moins que, toutes choses égales par ailleurs, une opération de développement économique local a plus de chance de réussir lorsqu'elle mobilise les énergies, lorsqu'elle est convenablement «managée» et lorsque les moyens nécessaires ont pu être rassemblés. Peut-être faut-il aussi, parfois, quelques uns de ces facteurs impondérables que l'on peut inscrire sous la rubrique «chance». Mais celle-ci, comme chacun sait, sourit d'abord aux entrepreneurs.

2. Les recommandations

De nombreuses initiatives de développement économique local bénéficient aujourd'hui de l'aide des fonds Communautaires, sous une forme ou une autre, ainsi que de certains programmes ayant pour objet de faciliter l'échange de savoir-faire. Dans l'ensemble, ces aides sont très appréciées, pour différentes raisons, qui ne sont pas que financières, comme le montrent les constats rapportés dans le chapitre IV.

Poursuivre et compléter ce qui est déjà fait, avec deux objectifs généraux qui seraient d'inciter et de faciliter, telles sont donc les grandes lignes des suggestions que laissent apparaître les fiches des expériences analysées.

2.1. L'incitation

Dans cette perspective, il semble souhaitable, d'une part, de multiplier des programmes et des initiatives communautaires qui stimulent localement les entrepreneurs du développement et, d'autre part, de «bombarder» d'exemples d'opé-

rations réussies le plus grand nombre possible d'acteurs locaux.

2.1.1. Les programmes et les initiatives communautaires

Entrent dans cette rubrique tous ceux et toutes celles qui contribuent directement ou non au «développement local»: c'est par exemple le cas de LEDA, Leader, BIC... ou encore de Euroform, Horizon, NOW. Dans tous les cas, il y a eu appel à des projets, donc incitation à inventer et à faire. Il semble que cette politique communautaire convient particulièrement bien au développement économique local. De nouveaux programmes et de nouvelles initiatives spécialisés pourraient aussi être lancés pour répondre à des besoins encore peu ou mal couverts (par exemple l'appui aux activités économiques en milieu rural ou le développement socio-économique des quartiers défavorisés).

2.1.2. La diffusion d'expériences

La connaissance d'une expérience réussie ailleurs, mais dans un contexte semblable, ne peut qu'encourager des entrepreneurs locaux du développement à la reproduire. Encore faut-il qu'ils en soient informés et que les «savoir-faire» puissent être transférés.

2.1.2.1. L'information

La mise en place puis la gestion d'une banque de données sur les initiatives de développement économique local est recommandée. Un préprojet a été rédigé dans cette perspective: il prend en compte l'existant — en particulier les fiches rassemblées depuis six mois — et préconise d'associer étroitement à cette «banque» les réseaux d'organisations de développement local capables de fournir les informations en même temps que de les faire circuler.

2.1.2.2. Le transfert

Lorsqu'un élu ou un agent de développement, au vu d'une information sur une expérience réussie, veut reproduire celle-ci sur son territoire, il doit pouvoir le faire dans de bonnes conditions. Cela suppose que soient mis en place des dispositifs de

transfert permettant de gérer les processus avec méthode: de la «modélisation» à l'ingénierie de l'initiative sur le nouveau territoire, en passant par la recherche de ce qui est transférable et à qui. La Commission pourrait soutenir la création et le fonctionnement de tels dispositifs.

2.2. La politique d'appui

Au-delà de l'apport de financement dans le cadre des programmes et des fonds communautaires, la Commission contribue déjà à faciliter les initiatives locales, par exemple en encourageant ceux qui en sont porteurs à s'organiser en réseaux.

Il est proposé de poursuivre et d'amplifier cette politique d'appui aux réseaux et de la compléter, d'une part dans le domaine de la formation des acteurs du développement local, d'autre part dans celui de la connaissance de la «micro-économie».

2.2.1. Les réseaux

L'un des principaux services qu'ils apportent à leurs membres est l'information et l'échange sur les savoir-faire. Ce faisant, ils contribuent à sortir de leur isolement certains acteurs de terrain, en particulier dans des zones défavorisées, et à renforcer les potentiels et les expertises de développement local.

La Commission pourrait encourager ces réseaux:

- d'une part, à travailler ensemble sur des projets d'intérêt commun (par exemple la banque de données) et/ou les dispositifs de transfert);
- d'autre part, à développer des actions permettant de multiplier les échanges d'agents et d'experts entre les situations de développement.

2.2.2. La formation

Le professionnalisme des acteurs du développement économique local étant l'un des principaux facteurs de succès des initiatives, il importe de le renforcer. Cela passe notamment par la formation première et continue.

De telles formations spécialisées existent dans certains pays (dont la France, avec entre autres le master en management du développement territorial de l'école de commerce de Normandie, le Portugal avec JADE, formation de 65 agents de développement sur trois ans, ou l'Espagne, avec le programme de l'INEM, etc).

Il serait intéressant de dresser un inventaire de celles qui fonctionnent dans la Communauté et d'en tirer des éléments permettant de mettre en place des programmes ou des stages dans les pays où ils font défaut.

2.2.3. La connaissance

Certains aspects du développement économique local sont mal connus: par exemple les motivations et les caractéristiques des «entrepreneurs du développement». Au-delà de l'intérêt académique d'une étude sur ce sujet —ou sur d'autres— l'amélioration des connaissances à cet égard permettrait d'affiner les politiques et de mieux cibler les interventions.

SIX RECOMMANDATIONS FINALES À LA COMMISSION EUROPÉENNE

En résumé, ce sont donc six recommandations qui sont faites à la Commission.

- 1) Poursuivre les programmes et les initiatives communautaires concernant le développement économique local et en lancer de nouveaux, notamment pour les zones intermédiaires et urbaines.
- 2) Contribuer à la mise en place d'une banque européenne de données sur les initiatives de développement économique local.
- 3) Aider à l'organisation de dispositifs de transfert des expériences réussies.
- 4) Encourager les réseaux d'agents et de structures de développement et contribuer à leur organisation et à leur équipement.
- 5) Dresser un inventaire des formations au «management du développement local» et susciter l'organisation de telles formations dans les pays où elles n'existent pas.
- 6) Améliorer les connaissances dans le domaine de la micro-économie, avec, en particulier, une étude sur les motivations et les comportements des «entrepreneurs du développement».

I.B — Argumentaire européen relatif à la valeur ajoutée du développement local

La valeur ajoutée du développement local est un concept qui est au cœur de la politique de développement régional de l'Union européenne.

Le développement local est un processus qui vise à améliorer la qualité de vie des habitants d'une zone géographique donnée.

Il s'agit d'un processus qui est à la fois économique, social et culturel.

Le développement local est un processus qui est à la fois local et global.

Le développement local est un processus qui est à la fois individuel et collectif.

Le développement local est un processus qui est à la fois innovateur et conservateur.

Le développement local est un processus qui est à la fois durable et temporaire.

Le développement local est un processus qui est à la fois complexe et simple.

Le développement local est un processus qui est à la fois dynamique et statique.

Le développement local est un processus qui est à la fois ouvert et fermé.

Le développement local est un processus qui est à la fois inclusif et exclusif.

Le développement local est un processus qui est à la fois participatif et non-participatif.

Introduction

La réflexion sur la «valeur ajoutée» du développement local a été menée par un groupe animé par Xavier GIZARD (QUATERNAIRE DEVELOPPEMENT), sous deux angles :

- a) la contribution des politiques de développement local aux politiques de développement régional;
- b) l'apport des mesures en faveur du développement local aux politiques structurelles de la Communauté européenne.

Cette question de la valeur ajoutée du développement local a été examinée sous un triple point de vue: prospectif, économique et institutionnel.

À cette fin, **trois types de recherches** ont été menées:

- 1) une réflexion de caractère prospectif, menée à partir d'entretiens avec différents experts européens, et concernant la future place de l'échelon local dans le paysage institutionnel et social de la Communauté européenne, dans la perspective d'une nouvelle articulation des pouvoirs et des compétences des différents niveaux d'administration publique. Ce rapport constitue la synthèse du travail du groupe et fournit la base de l'argumentaire ici présenté;
- 2) un inventaire de l'état de la pensée économique relative à la contribution de l'échelon local aux stratégies de développement;
- 3) une lecture en coupe des rapports d'évaluation des Cadres communautaires d'Appui (CCA) et Programmes opérationnels (PO), disponibles dans les directions générales structurelles, afin de repérer le plus ou moins grand degré de localisation des politiques structurelles.

La synthèse des travaux est présentée selon le plan suivant:

Chapitre 4: réflexion prospective

Chapitre 5: analyse économique

Chapitre 6: approche institutionnelle

Réflexion prospective

A — La cohésion menacée	95
1. Le contexte européen: de l'embellie aux turbulences	95
2. Les pannes et les insuccès du modèle de croissance de référence	95
3. L'impossibilité de poursuivre ce modèle	96
4. L'ébranlement des représentations sociales	97
5. De forts risques de repli	97
B — La localisation du développement	99
1. L'émergence du développement local	99
2. Élargir la stratégie de croissance au plus grand nombre de territoires possibles	100
3. Reconstituer un socle productif basé sur davantage d'individus et de territoires	100
4. Débrider les possibilités du milieu local	101
5. Stimuler la participation des acteurs	101
6. Organiser les capacités d'innovation	101

A — La cohésion menacée

1. Le contexte européen: de l'embellie aux turbulences

1.1. Les trente premières années de construction européenne se sont faites dans un contexte de prospérité économique et de sécurité internationale, et l'action communautaire a fonctionné comme instance de compensation et de régulation par rapport aux États, interlocuteurs de base, en leur apportant une valeur ajoutée en termes:

- de marché élargi sans remise en cause du caractère national de nombreuses activités jusqu'à l'Acte unique;
- d'accompagnement des restructurations, grâce à la redistribution des fruits de la croissance.

1.2. La politique «structurelle» européenne d'accompagnement visait deux objectifs:

Le premier objectif était d'accompagner les mutations en requalifiant des hommes (reconversion/réinsertion);

Le second de redonner une chance concurrentielle aux zones à l'écart des processus de développement internes aux États membres en les rendant attractives pour l'investissement productif par une «mise à niveau», notamment en ce qui concerne les infrastructures.

La situation actuelle de certaines périphéries intracommunautaires souligne le succès inégal de cette politique antérieure à l'Acte unique et à la réforme des fonds structurels (voir particulièrement l'évolution du produit intérieur brut en Grèce).

1.3. Après une éphémère embellie de croissance, la Communauté européenne doit faire face depuis le début des années 90, à de fortes turbulences de l'environnement externe (fin des blocs, tensions avec le monde arabe et affrontements sur les échanges des biens et services: cf GATT), ainsi qu'à la croissance inexorable du chômage à l'intérieur de la Communauté européenne. C'est dans cet environnement changeant que doivent se concevoir les interventions publiques pour les prochaines années: celles-ci doivent non seulement faire face à des enjeux renforcés de cohésion économique et sociale, mais aussi préparer le développement des territoires pour les prochaines décennies.

2. Les pannes et les succès du modèle de croissance de référence

2.1. Les hypothèses de progrès dans le sens de la cohésion reposaient sur des

taux de croissance élevés permettant notamment:

- un niveau d'investissement générateur d'emplois rendu également possible par le coût modéré de l'argent;
- des surplus redistribuables pour la cohésion à la fois sous forme de répartition spatiale des activités et sous forme de mesures passives en faveur du non-emploi.

L'actuel taux de croissance est insuffisant pour dégager des surplus redistributifs et assurer la cohésion sociale

2.2. Les stratégies basées sur la mise à niveau des infrastructures se sont révélées inadaptées.

- a) Elles comportaient une double impasse:
- elles ont sous-évalué le rôle des facteurs humains pour valoriser ces investissements et en faire des instruments de développement;
 - convaincues que ces infrastructures seraient un élément moteur pour attirer des activités à haute valeur ajoutée et restructurer le tissu économique local, elles n'ont pas su développer les capacités d'appropriation locale de ces investissements (notamment en raison de différences culturelles, tout particulièrement en matière de culture économique).

b) Elles reposaient sur une double sous-estimation:

- l'inadéquation du mode de croissance dominant pour "tirer" les zones en difficulté, en raison de sa forte logique intrinsèque de concentration (y compris dans la relation entre pôles et espaces environnants en difficulté);
- le poids pluriséculaire de l'actuelle hiérarchie des espaces.

2.3. Le contexte mondial pèse désormais lourdement .

a) Les périphéries extracommunautaires ont remplacé les anciennes périphéries intracommunautaires, en termes de coût de travail et de concurrence des produits.

L'efficacité des politiques de développement régional dans la Communauté européenne suppose donc de clarifier

les marges de manœuvre subsistant entre la contrainte interne de cohésion et la contrainte des relations commerciales extérieures (voir le GATT et l'ouverture vers l'Est, la pêche, l'agriculture, l'automobile, etc.).

b) La comparaison entre zones situe la marge de manoeuvre en ce qui concerne:

- le taux de croissance, comparative-ment aux taux de 10 à 12% dans le tiers monde;
- la correction du rapport défavorable entre population active occupée et population active totale;
- la récupération d'un socle productif à un coût compétitif comparable à celui des espaces les moins chers du monde (et au prix de quel appauvrissement pour les zones qui seraient à développer selon les actuelles normes mondiales).

c) Une gestion séparée de la politique régionale et de la politique économique extérieure était possible tant que la richesse interne permettait de compenser les concessions externes (politiques de reconversion ou de jachères compensant l'ouverture des frontières). Prolonger aujourd'hui cette gestion séparée menacerait la cohésion, notamment en accentuant la coupure entre dirigeants et dirigés.

2.4. Les limites théoriques des modèles macro-économiques (voir le rapport dirigé par Michaël Cuddy de l'université de Galway en annexe du chapitre 5) et quantitativistes font, au mieux, apparaître comme «résidu de croissance», ce qui constitue, en réalité, l'ensemble des aspects immatériels du développement, dont le caractère décisif pour la localisation des stratégies de développement s'est imposé depuis la crise.

3. L'impossibilité de poursuivre ce modèle

3.1. Il existe un risque réel de «rétraction» spatiale (en terme d'occupation de l'espace européen) et sociale (en terme d'offre d'emplois) de l'appareil productif: des instituts allemands de prospective ont dessiné

des cartes pour 2010 situant les nouveaux moteurs économiques à l'est et au nord de l'ensemble Londres-Milan. Ce risque remet en cause les espoirs nourris pour des régions dans les années 80 et notamment la perspective d'apparition d'une seconde «banane bleue» dans le sud européen.

3.2. Les ressources financières nouvelles deviennent introuvables en raison de l'absence de surplus dégagés par le taux de croissance, ce qui compromet non seulement la poursuite d'un rééquilibrage territorial, mais aussi les possibilités de rémunération des jachères physique et humaine. Le tarissement des ressources ne permet plus de poursuivre le pensionnement — à fonds perdus — du pouvoir de subsistance d'une population inactive croissante, d'autant que face à l'Amérique et à l'Asie, la Communauté européenne connaît le rapport entre «population occupée et population active totale» le plus défavorable.

3.3. Les conséquences en termes de coûts d'encombrement (résultant d'un développement quasi exclusivement polarisé) sont de plus en plus difficiles à supporter sur les plans économique, social, écologique, voire, à terme, politique.

3.4. Les aides financières aux exclus (territoires et/ou publics) ne peuvent qu'accroître cette exclusion, dès lors que la réinsertion devient illusoire, et renforcent une dépendance assistée de consommateurs sans capacité productive.

4. L'ébranlement des représentations sociales

4.1. Le contrat social est mis en doute à la fois du fait de l'absence de travail pour tous et de la ponction fiscale croissante sur la richesse produite.

4.2. L'élévation des niveaux d'éducation et l'accès massif et rapide à l'information tendent à remettre en cause les relations de type clientéliste, les modes classiques d'intermédiation, et les formes traditionnelles de gouvernement. À un système descendant et filtrant d'informations s'est substituée une multipli-

cation des sources d'arrivée d'informations et un fonctionnement des structures en réseaux.

La déstructuration des anciens cloisonnements sociaux a entraîné une recomposition d'identités sur des bases plus complexes et plus morcelées que l'ancien modèle territorial de proximité: les moyens modernes de communication favorisent de nouveaux alliages de relations locales et extra-locales.

4.3. Les politiques de soutien du développement local doivent prendre en compte l'hétérogénéité des territoires: les conditions d'obtention de la productivité ne sont pas les mêmes d'un milieu local à l'autre. En effet, les territoires ne se situent pas tous dans le même «espace-temps»; leur histoire identitaire ne permet pas une productivité identique et la greffe pure et simple du modèle de croissance dominant.

4.4. La mondialisation n'a pas atténué le besoin d'affirmation de personnalités individuelles et collectives ancrées dans un territoire: au contraire, cet aller-retour entre des racines et l'économie globale constitue l'un des ressorts d'une capacité de développement (voir l'une des explications du succès japonais).

5. De forts risques de repli

La fin d'un système d'organisation sociale est à l'origine de manifestations de repli.

5.1. L'absence de lisibilité de l'avenir remet en cause la délégation de son pilotage et met en doute la confiance des dirigeants envers les dirigeants.

5.2. La hiérarchie de représentations et des fonctions (c'est à dire notamment: à qui s'adresser pour traiter de tel ou tel problème ?) fait l'objet d'une contestation pour les raisons suivantes:

— contournement de la toute-puissance des échelons représentatifs, en raison de l'élévation des niveaux de savoir et d'information et de la multiplication des canaux d'accès à ceux-ci;

- bouleversement des frontières des niveaux de compétences (mondialisation, européanisation, décentralisation).

La crise de la représentation politique se double ainsi d'une crise des institutions administratives.

5.3. La conception de la souveraineté doit être reformulée, compte tenu particulièrement:

- de la porosité croissante des frontières des États;
- de la (ré)affirmation du fait régional;
- du transfert progressif de compétences de relations extérieures à la Commission européenne.

5.4. Le risque est fort d'un localisme fondé

sur la peur de l'autre et d'une «balkanisation», dès lors que les anciennes instances de souveraineté deviennent incapables de répondre à des informations extérieures perçues comme autant de menaces (voir la réforme de la Politique agricole commune, les négociations du GATT...).

5.5. Ce contexte est porteur:

- d'un rejet des politiques de solidarité et de cohésion (voir les Ligues en Italie) et d'une exacerbation des antagonismes entre espaces riches et pauvres, ce qui serait une version redoutable du «développement local»;
- d'une conception frileuse de la subsidiarité, fondée sur la défense des anciennes hiérarchies de solidarité (au lieu d'un redéploiement institutionnel autour d'un large partenariat).

B — La localisation du développement

1. L'émergence du développement local

1.1. En marge de ces grandes tendances, le mouvement du développement local est apparu historiquement à partir de deux sources principales:

- face au mouvement de concentration s'est affirmée une volonté de survie dans certains territoires délaissés et situés dans «des espaces en crise avant la Crise» des années 1970,
- dans le contexte des années de forte croissance et de plein emploi, se sont affirmées des exigences qualitatives de la part des salariés, exigences cristallisées dans le slogan «vivre et travailler au pays» (opposition à l'exode et souhait d'une (re)distribution spatiale du plein emploi, ainsi que reconstruction identitaire régionale).

1.2. Ces aspirations ont joué un grand rôle dans l'apparition:

- de mesures d'aménagement du territoire,
- des premières politiques contractuelles de développement local (dans les années 70, Plans d'Aménagement Rural et Contrats de Pays en France, Communautés de Montagne en Italie).

1.3. Des stratégies locales ont été ainsi initiées empiriquement, dans un compromis de fait entre un «militantisme de base» des acteurs locaux et l'intervention des pouvoirs publics (Etats Membres, puis Commission de la Communauté européenne).

1.4. L'évaluation des résultats quantitatifs (notamment en termes d'emploi et d'activités) de cette génération d'actions de développement local ne peut être menée sans réflexion parallèle:

- a) sur les limites de l'efficacité des politiques macro-économiques elles-mêmes,
- b) sur les coûts du «non-développement local» en l'absence de politique d'appui au développement local.

Les acquis les plus nets de cette génération d'actions de développement local portent en fin de compte sur la mobilisation des ressources humaines d'un territoire, et sur les méthodes de développement (diagnostic, conduite de projet), à un point tel que les savoir-faire capitalisés à partir d'initiatives rurales ont été repris et adaptés pour répondre à la crise des territoires industriels et urbains dans les années 80.

Si l'image du développement local a été parfois minorée en raison du poids de

ses origines et de la situation marginale des territoires impliqués, cette image a pu être revalorisée à partir de la réussite d'espaces de croissance qui ont su «localiser» leur développement (y compris dans les espaces métropolitains) et en maximiser les effets en réutilisant les méthodes mises au point antérieurement dans des territoires en marge.

2. Élargir la stratégie de croissance au plus grand nombre de territoires possibles

Les actuelles contraintes économiques et sociales obligent à en finir avec la séparation entre d'une part, des espaces productifs et d'autre part, des espaces ou des catégories dépendant d'une rente extérieure fournie par les premiers. En effet, la capacité de diffusion et de répartition des fruits de la croissance de l'ancien modèle «centre-périphérie» en Europe s'émousse. En conséquence, les transferts nécessaires de solidarité et de cohésion ne deviennent défendables qu'au prix de la «remise en jeu» de tous. Il s'agit donc d'examiner quelles sont les bases de la participation de tous à l'effort productif.

Les nouveaux ressorts de la compétitivité émergeant depuis la crise des années 80, reposent largement sur la mobilisation du savoir des hommes et leur capacité d'organisation productive. Ceci était le «trou noir» des théories macro-économiques classiques, alors qu'il s'agit par excellence de deux ressources endogènes d'un territoire: ces ressources déterminent la capacité d'évolution des entreprises existantes et de création de nouvelles, d'où l'importance de poursuivre l'effort notamment en faveur des PME

La valorisation de telles ressources demande un travail fin d'innervation et d'adaptation territoriale, impossible à mener au travers des politiques classiques et homogènes d'aménagement du territoire: il s'agit de rendre plus productives les relations sociales locales et de prendre appui sur les éléments de la culture locale susceptibles de susciter une relation active et fructueuse avec l'extérieur.

3. Reconstituer un socle productif basé sur davantage d'individus et de territoires

3.1. Il doit être posé comme prémisses que tout territoire est susceptible de tirer de lui-même sa participation à la production du taux de croissance général. Sans tomber dans «l'acharnement thérapeutique», ce postulat doit être affiché face à la pente naturelle de la rétraction spatiale.

Il s'agit ainsi d'élargir et de reconstituer une base productive, en revenant à une «politique de l'offre».

3.2. Un maximum de ressources affectées à des mesures passives pour l'emploi (indemnités pour suppression d'emplois ou réduction de production agricole) doit être transformé en mesures actives: l'approche territoriale favorise cette conversion.

Il convient de rompre avec «l'assistance sans contrepartie» et de poursuivre la tendance récente consistant à cesser le subventionnement à fonds perdus pour le remplacer par des prêts et aides conditionnelles (c'est-à-dire, reposant sur une stratégie et un projet).

3.3. La polarisation nécessaire de certaines activités doit être combinée avec des stratégies de développement plus diffus:

- Une complémentarité doit être recherchée entre activités à l'implantation et au développement principalement déterminées par le marché mondial, et activités qui sont moins dépendantes de ce marché et de ce fait plus «localisables».
- Il est indispensable de mener un recensement et une analyse (enseignements, transférabilité...) des nouvelles problématiques et des pratiques réussies d'articulation entre espaces (notamment pôles et espaces environnants) et fonctions (activités productives, services,...), au delà des expériences actuelles de coopération interterritoriales.

4. Débrider les possibilités du milieu local

Les travaux d'évaluation de la première génération des Cadres communautaires d'Appui ont suffisamment souligné l'insuffisance d'un travail localisé et de prise en compte de l'échelon local: la question de la part de souveraineté reconnue de l'échelon local reste fortement posée.

4.1. L'échelon local a été, jusqu'à présent, peu associé à la préparation, à l'évaluation, voire à la réalisation des mesures qui le concernent, favorisant ainsi l'irresponsabilité vis-à-vis de l'argent consenti de l'extérieur: cette attitude a été renforcée par la pratique quasisystématique du subventionnement à fonds perdus au lieu du contrat d'objectifs fixés en commun et de la conditionnalité (même si cette dernière ne doit pas toujours se traduire par le prêt remboursable).

4.2. L'organisation de l'espace local en tant que «milieu innovateur» reste globalement embryonnaire:

— Les moyens déployés demeurent précaires alors que le succès ne s'obtient que sur la durée. Comme l'a souligné le recensement des expériences de développement local en Europe, coordonné par le CRIDEL en liaison avec diverses structures européennes, des programmes à trois ans n'ont de chance d'obtenir leur effet que s'ils s'inscrivent dans une perspective décennale, compte tenu du temps nécessaire à la réussite des démarches locales.

— En raison de tendances fortes au développement polarisé et de la rareté persistante des ressources immatérielles, l'information nécessaire et les instruments techniques demeurent retenus à des échelons supérieurs (la région en particulier) tant qu'on ne conçoit pas un système de diffusion en direction de l'ensemble des espaces locaux.

5. Stimuler la participation des acteurs

Une sortie par le haut implique:

5.1. — de promouvoir la participation des citoyens et des producteurs, en les sollicitant de manière systématique et en élargissant à davantage d'acteurs la recherche de solutions. C'est la seule réponse durable à la remise en cause de la relation traditionnelle entre dirigeants et dirigés, et la seule source pour fonder des solidarités consenties.

5.2. — de soutenir la recherche de nouveaux cadres identitaires facilitant l'implication des citoyens et producteurs. Ceci suppose de favoriser l'affirmation d'identités correspondant à l'espace réel du projet et de l'organisation (et qui peuvent combiner des dimensions locale et extra-locale).

5.3. — de reconnaître à chaque échelon et à chaque acteur sa part de souveraineté dans les contrats, formes et limites de la maîtrise de l'avenir et conditions d'une implication libre. En effet, il apparaît que la productivité économique est meilleure là où il y a implication libre des participants dans le cadre d'un contrat social plus ou moins explicite (voir théories de Max Weber sur la tradition industrielle du nord de l'Europe, ou succès récents des modèles de la «troisième Italie»).

5.4. — d'établir des règles du jeu (protocoles et cahiers des charges des relations et des objectifs communs), pour donner un caractère productif à la mobilisation des acteurs. Les évaluations des Cadres communautaires d'Appui (CCA) de la première génération soulignent le travail qu'il reste à mener pour assurer une montée en qualité du système.

6. Organiser les capacités d'innovation

Sans constituer une recette miracle, le développement local peut contribuer à définir un nouveau modèle social et de croissance.

Sa marge d'action s'inscrit dans des déterminations externes (concurrence des importations, coût du travail et de l'accès aux ressources financières) qui relèvent de la politique des États membres et de la

Commission des Communautés européennes. Dès lors que ces derniers fixent l'espace de liberté du local, ils doivent tenir compte non seulement des contraintes extérieures, mais aussi de ce qui est supportable par les milieux locaux, notamment les plus fragiles: il ne s'agit certes pas d'enfermer ces milieux dans un système d'assistance mais de renforcer le rôle et l'efficacité de l'action locale, particulièrement à partir des orientations suivantes:

6.1. Articuler systématiquement développement polarisé lié aux échanges mondiaux, et développement diffus. A côté de vocations et d'espaces hiérarchisés, les niches de développement de l'ensemble des territoires doivent être stimulées en encourageant:

- les relations entre grandes et petites entreprises,
- les relations entre grandes villes, petites villes et milieux ruraux,
- les soutiens territorialisés à l'initiative.

6.2. Supprimer en priorité les «empêchements internes» des territoires à s'inscrire dans les nouveaux processus de production et d'échange, qu'il s'agisse des blocages culturels, institutionnels et sociaux: toute politique d'appui au développement doit donc agir également sur le socle culturel de celui-ci. Au niveau communautaire, une approche partenariale des nouveaux paradigmes du développe-

ment local doit être élaborée, ce qui devrait être facilité par la conception globale du développement local qui tend à s'imposer dans tous les États membres. Une application dynamique du principe de subsidiarité est de nature à favoriser des synergies entre les différents niveaux d'administration publique: une source importante de leur future légitimité respective réside dans leur capacité de décloisonnement.

6.3. Donner ainsi à chaque espace, la possibilité d'atteindre l'organisation et les méthodes favorisant une identité locale capable de participer à l'échange externe «sans complexe» et de s'inscrire dans les normes de la compétitivité.

Pour ce faire, les axes d'action suivants doivent être privilégiés:

- ingénierie localisée du développement, sur les plans quantitatif et qualitatif,
- conception d'instruments d'aide suffisamment flexibles pour être adaptés à chaque territoire,
- diffusion de références et de méthodes en s'appuyant sur les réseaux,
- inscription de cette approche et de l'échelon local dans la mise en oeuvre des Cadres communautaires d'Appui et des instruments de planification propres aux États et aux régions (élargissement des comités de suivi, décentralisation des moyens).

Analyse économique de la valeur ajoutée du développement local

A — Contexte historique	105
B — Les particularités du développement local	105
C — Limites théoriques des politiques économiques néoclassiques	105
D — Niveaux de développement local et d'activité entrepreneuriale	106
E — Les possibilités de stimuler l'activité entrepreneuriale	107
F — L'évolution des politiques publiques	107
G — Rôles et séquence des différentes actions	107
H — Maîtriser la logique de concentration économique	108
I — Des recommandations pour les politiques publiques	108
J — Contribuer ainsi à la cohésion économique et sociale	109

Ce chapitre constitue le résumé ⁽¹⁾ du rapport spécifique sur la valeur ajoutée du développement économique local qui a, été produit par Pauric Brophy, Michael Tobin, Carmel Madigan et Michael Cuddy, du Centre for Development Studies, UGC Galway.⁽²⁾ Cette recherche a été effectuée sur la base de deux exercices:

- un ensemble d'entretiens directifs avec 17 économistes régionaux réputés et issus de différents Etats membres,⁽³⁾*
- une synthèse de la littérature disponible sur le sujet.*

⁽¹⁾ Note de synthèse établie par Andy SMITH (CERAT-IEP, Grenoble) et Gwénaél DORE (CRIDEL)

⁽²⁾ cf son résumé en langue anglaise en annexe n°1

⁽³⁾ cf questionnaire et liste des experts en annexe n° 2

Analyse économique

A — Contexte historique

1. L'incapacité des gouvernements occidentaux à surmonter les problèmes surgis dans les années 70, peut largement s'expliquer par l'influence néfaste du taylorisme et du fordisme sur les structures sociales et économiques de nos pays: «en particulier, les systèmes traditionnels d'éducation et de formation ont eu tendance à produire des employés dépendants, et non des entrepreneurs».

2. Les premières actions de développement local ont été des tentatives de combler les déficits d'une démarche de croissance économique plus classique. Elles peuvent jouer aujourd'hui un rôle économique important en ce qui concerne l'action sur l'offre, afin de répondre aux chocs externes et aux nouveaux impératifs de la demande et de la technologie.

B — Les particularités du développement local

1. Le local peut être défini comme un espace à géométrie variable caractérisé par son homogénéité économique, sociale, culturelle et politique et d'identité assurant un fort degré de légitimité aux politiques publiques.

2. Le développement économique est un processus de changement structurel, alors que la croissance économique est seulement un processus d'augmentation de la production; en conséquence, le développement local implique de la croissance économique, mais aussi une production sociale importante.

3. Le développement local mobilise une grande diversité d'acteurs:

- entrepreneurs individuels prêts à participer à la fourniture de biens collectifs,
- institutions socio-économiques (chambres de commerce...),
- agences de développement local (regroupant partenaires privés et publics)...

C — Limites théoriques des politiques économiques néoclassiques

1. Dans la plupart des régions défavorisées, les entrepreneurs individuels ne peuvent agir sans soutien institutionnel. Ainsi, le rôle des acteurs politico-administratifs nationaux et européens est souvent crucial, puisque ce sont eux qui bâtissent les cadres et les paramètres du développement local.

2. Les politiques économiques ont eu des difficultés pour y répondre jusqu'aux années récentes, dans la mesure où elles restaient dominées par les approches néo-classiques: en effet, ces modèles cherchent à expliquer la production d'une économie uniquement par rapport aux données (inputs) quantifiables: capitaux, main-d'œuvre, technologie; or, différentes études démontrent que ces données sont loin d'expliquer la totalité de la croissance économique. Les modèles des économistes néoclassiques ignorent les facteurs propres à chaque milieu local, par lesquels toute aide au développement doit forcément transiter (structure politico-administrative, système d'éducation local, etc.).

3. Dépourvus d'une dimension spatiale, ces modèles ont donné lieu à des politiques publiques centrales et sectorielles, comptant sur le marché pour réaliser ensuite une redistribution efficace des ressources du pays: en conséquence, les premiers économistes régionaux —fortement liés à l'approche néoclassique— ont surtout cherché à souligner le besoin d'améliorations infrastructurelles, sans remettre en cause le modèle macro-économique dominant.

4. Avec l'émergence de modèles de croissance endogènes, une partie de la discipline économique a pris en compte des facteurs de développement moins visibles: qualité de la main-d'œuvre, éléments organisationnels, capacité des entrepreneurs... Finalement, le développement local ne débouche pas sur un modèle économique formel, mais sur une multitude de facteurs causals positifs et négatifs liés au contexte local. Ces facteurs causals sont plutôt d'ordre micro-économique, centrés sur les ressources humaines et notamment sur la façon dont les entrepreneurs peuvent générer de la valeur ajoutée; cela peut être représenté par l'équation suivante:

$$Y = f(MO, K, T, DL)$$

$$DL = f(AE)$$

$$AE = f(\text{facteurs économique, institutionnel, politique, culturel, social et environnemental})$$

MO = main d'œuvre

K = capital

T = technologie

DL = développement local

AE = activité entrepreneuriale

Il est donc indispensable que les pouvoirs publics soutiennent cette activité entrepreneuriale locale comme pierre angulaire d'une croissance économique possible.

D — Niveaux de développement local et d'activité entrepreneuriale

1. Le niveau de développement local dépend du niveau de l'activité entrepreneuriale qui comprend quatre éléments distincts:

- la perception d'opportunité, c'est-à-dire une capacité à prévoir une demande future ou des besoins qui ne sont pas satisfaits actuellement;
- l'innovation technique ou organisationnelle, comportant également de nouveaux modes de résolution des problèmes (par exemple, au lieu de chercher une réponse dans les ministères de l'État central, on s'organise en réseau avec d'autres acteurs ayant les mêmes préoccupations, le réseau fournissant d'autres sources d'information et un lieu d'échange constructif...);
- la maîtrise des ressources rares, ce qui suppose que la localité acquière la capacité de surmonter d'éventuelles oppositions et ce qui souligne l'importance de la démocratie locale (dans la mesure où le développement local requiert une participation active et informée de la part de ses acteurs potentiels);
- le management de l'entreprise, le management du personnel, du marketing.

2. Certes, l'identification des facteurs menant à des améliorations de performance entrepreneuriale (l'élasticité de l'offre entrepreneuriale) est rendue diffi-

cile par la relation inextricable entre les composantes économiques, sociales et psychologiques et continue à diviser les théoriciens de développement local. En tout cas, c'est seulement le développement local qui est capable de reconnaître et ensuite de réaliser un potentiel local. Les processus lancés agissent comme catalyseurs de la création de liens entre acteurs locaux et de l'émergence d'une plus grande confiance.

E — Les possibilités de stimuler l'activité entrepreneuriale

1. En ce qui concerne les possibilités de stimuler l'activité entrepreneuriale, il ressort des réponses des experts que c'est surtout à travers l'action sur la formation que l'on peut atteindre les meilleurs résultats; ensuite viennent la compétence et l'initiative des entrepreneurs; l'acquisition des capacités techniques et commerciales; l'existence de leadership local et de modèles à suivre; enfin (et loin derrière), les ressources naturelles disponibles localement.

Il semblerait alors que même des régions dépourvues de telles ressources puissent soutenir un bon niveau d'activité entrepreneuriale.

2. Les obstacles à la généralisation de l'esprit de l'entreprise résident dans les lacunes des cadres économiques, sociaux et institutionnels de nos sociétés. D'après les experts, les manques le plus sérieux concernent:

- l'absence de personnel qualifié;
- un niveau insuffisant d'organisation collective des entrepreneurs;
- une structure de formation professionnelle inadéquate.

L'absence d'infrastructures modernes, en revanche, a été reléguée à une importance mineure.

L'orientation politique nécessaire au soutien du développement local consiste donc à mettre en place une démarche ouverte («wide ranging») en vue de créer un climat d'encouragement et de soutien à l'activité entrepreneuriale.

E — L'évolution des politiques publiques

Il s'avère que les politiques publiques d'appui au développement local ont connu trois phases d'implication graduelle des pouvoirs publics:

- phase 1: ajustement du marché, de la main d'œuvre locale à travers des programmes de formation, surtout à travers des programmes nationaux;
- phase 2: établissement d'un programme de réforme structurelle spécifique à la région concernée (aides à la reconversion, soutien à la création des PME, services d'information et de conseil auprès des chefs d'entreprise);
- phase 3: à la place des actions strictement sectorielles, construction de stratégies de développement intégrées et donc transsectorielles, démarche nécessitant l'existence d'une agence de développement solide et capable de rassembler les acteurs publics et privés locaux autour d'un plan de développement.

G — Rôles et séquence des différentes actions

1. Trois activités jouent un rôle crucial (voir Coffey et Polese, 1984), selon une séquence souhaitable, dans laquelle l'animation doit précéder l'information et l'aide au financement:

- l'animation: ciblée sur les groupes locaux, l'animation cherche à mettre en place une première organisation des entrepreneurs existants et potentiels. Effectuée en général par une agence de développement, l'animation est un processus social qui cherche à mobiliser les ressorts d'un possible développement local, notamment en suscitant la confiance de la population locale. Naturellement, il est très difficile d'établir des critères d'évaluation stricts pour cette activité;
- l'information: centrée plutôt sur toute la population de la zone en question,

l'information tente de toucher et de susciter des entrepreneurs potentiels. Ainsi, elle comprend toute activité de formation et d'échange, souvent structurée par le besoin de transmettre les connaissances en matière de nouvelles technologies;

- le **financement**: ici, ce sont les PME en manque de capital qui deviennent les cibles principales. À travers les subventions ou les prêts bonifiés, on peut fournir aux entrepreneurs un premier appui financier que le marché (et donc les banques) leur refuse. On agit donc sur l'environnement économique et on soutient la base de la capacité potentielle des entrepreneurs à moyen et à long terme.

2. Les experts préconisent prioritairement le soutien à la fonction d'information, suivie par la fonction d'animation, mais sont davantage partagés en ce qui concerne le financement.

Selon les lieux, l'équilibre de ces trois phases ou actions doit forcément varier : d'où l'impératif de flexibilité des politiques publiques et d'écoute des acteurs locaux ainsi que l'importance de combiner les apports mutuels de l'approche ascendante («bottom-up»), et de l'approche descendante («top-down»), compte tenu des limites respectives de ces deux approches.

Sans sous-estimer le rôle prédominant des grandes sociétés multinationales, le développement local aura certainement, d'après les experts interrogés, un rôle important à jouer à l'avenir, d'où la nécessité de mesures qui stimulent l'activité entrepreneuriale et qui lèvent les obstacles à son émergence: il est donc souhaitable que les prochains Cadres communautaires d'Appui comportent des stratégies centrées sur le développement local et une bonne répartition des compétences entre les partenaires variés.

H — Maîtriser la logique de concentration économique

1. La concentration peut présenter des avantages en terme d'économies d'orga-

nisation (possibilité de former les réseaux d'entrepreneurs) et de proximité des marchés, mais elle a aussi de forts coûts directs — infrastructures et services sociaux — et indirects — pollution, insécurité.

2. Il y a une taille optimale des villes à encourager à travers une politique de «pôles de croissance» (voir Petrakos, 1992) soit locaux (population de 10000 à 50000 habitants), soit régionaux (50000 à 100000 habitants). Ces villes de taille moyenne seraient davantage en phase avec les changements probables dans la structure du capitalisme: notamment, concentration des secteurs de services et dispersion de l'industrie de fabrication.

I — Des recommandations pour les politiques publiques

Dès lors que le niveau de l'activité entrepreneuriale fournit la clé à un examen des processus de développement local, il est évident que les politiques publiques doivent se focaliser sur une augmentation de ce niveau d'activité, en agissant sur quatre séries de facteurs.

1. Ne pas sous-estimer l'environnement macro-économique

Les autorités centrales doivent chercher à créer un cadre macro-économique (taux d'intérêt, niveau d'imposition, pouvoir d'achat...) qui récompense le succès tout en réduisant les coûts d'échec.

2. Élargir l'offre entrepreneuriale

Les politiques publiques doivent stimuler la prise d'initiatives, car les opportunités économiques sont mieux identifiées par ceux qui en sont les plus proches. Les politiques doivent susciter un mouvement du bas vers le haut, processus qui exige le développement de partenariats efficaces entre les différents échelons politico-administratifs. Une bonne application de la subsidiarité contribue à la croissance économique en facilitant une utilisation efficace des ressources.

3. Maximiser les externalités positives

Traditionnellement, on a supposé que les entrepreneurs situés en milieu urbain ont

le plus profité de ces externalités (proximité des marchés, disponibilité des services, etc). Actuellement, mise à part la proximité des marchés, il est moins évident que ces externalités se situent davantage dans les grandes agglomérations.

4. Minimiser les «déséconomies»

Une politique d'encouragement des pôles de croissance constitue la meilleure manière de combattre les coûts sociaux élevés d'une concentration de la croissance économique dans les grands centres urbains.

J — Contribuer ainsi à la cohésion économique et sociale

En conclusion, deux arguments majeurs militent en faveur d'une plus grande

concentration de financements structurels sur le développement local.

1. Comme l'ont souligné les experts, l'activité entrepreneuriale locale et les initiatives de développement local peuvent contribuer à la croissance économique, particulièrement à travers la reconnaissance et la réalisation d'un potentiel local.

2. Le développement local vise à une redistribution plus équitable de la richesse : en effet, en raison de son contenu socio-économique, il cherche à satisfaire les besoins des différentes catégories sociales et, par sa dimension locale, il est susceptible de concerner tous les territoires.

Annex 1

Executive Summary

The Study and Methodology

1. The study focused on two issues:
 - (i) The contribution of local development to economic growth; and
 - (ii) The closely related issue of the relationship between economic concentration and economic growth.

The research team was conscious of the Community's mandate for economic and social cohesion and the political imperative of subsidiarity.
2. The methodology used in examining these questions was twofold:
 - (i) Review of the economic literature; and
 - (ii) Structured interviews with a number (17) of regional development experts throughout the European Community.
3. The study distilled a number of policy suggestions which may be pertinent to EC policy formulation in the future.

Defining Local

4. A locale must exhibit some degree of homogeneity in terms of its economic, social, cultural, and political characteristics.
5. Economically, a locale must be a meaningful unit with some critical economic mass, which implies a town (of up to 100,000 people, it was suggested by experts) and its hinterland.

Defining Local Development

6. Local development is a process of economic growth and structural change that results in an improvement of local standards of living.
7. At least two dimensions of the local development process can be identified:
 - (i) economic, in which the local entrepreneurs, using their capacity for organising local resources, achieve a sufficient productivity level to be competitive in the markets; and
 - (ii) sociocultural, in which local values and institutions drive the development process.

8. Ideally, improvement stems from the actions of local firms, entrepreneurs and individuals using local inputs although it can also involve inward investment to the locality by external actors and the use of some non-local inputs.
9. Local control of local development is seen as particularly important.

Local Development and Economic Growth: a Theoretical Perspective

10. Economists, using growth models, have traditionally explained output and economic growth by the amount of capital and labour employed and the level of technology engaged.
11. Policies to promote economic growth have consequently emphasised investment and savings, mobility of capital and labour and the level of technology.
12. These models have been less than satisfactory since large unexplained residuals normally remain.
13. Regional growth models are variations of the macroeconomic models with location taken into account to explain differences in growth rates between regions.
14. Policy descriptions for regional development focus on ameliorating spatial disadvantage through infrastructure improvements.
15. There are no formal models of local development and the literature emphasises factors which influence micro rather than macroeconomic behaviour: the focus is on the individual economic actors and, in particular, on entrepreneurship as a major contributing factor in local economic development.
16. Local development, it is suggested, can help to explain the residuals which remain unexplained in the macroeconomic growth models.
17. The following econometric structural equations illustrate a means of linking macroeconomic models and local development:

$$Y = f(L, K, T, LD)$$

$$LD = f(EA)$$

$$EA = f(LF)$$

where

Y = Economic Growth

L = labour

K = capital

T = technology level

LD = local development

EA = entrepreneurial activity

LF = factors influencing local entrepreneurship

18. Regional development experts strongly support the hypothesis that local entrepreneurial activity is the «cornerstone» of economic growth.
19. Those factors which breed and sustain the local entrepreneur should be the key policy targets in the pursuit of economic growth.

Entrepreneurship and Local Development

20. Local development, driven by entrepreneurial activity, is a key element in macroeconomic growth.
21. The complex of economic, social and psychological factors which influence the performance of entrepreneurial activity creates considerable problems for researchers in identifying the specific factors which affect entrepreneurial performance.
22. The focus of research activity is to identify the factors which can be influenced by policy in increasing the «elasticity» of entrepreneurial supply.

Local Development — Contribution to Economic Growth

23. Regional development experts believe that local economic activity makes a significant contribution to macroeconomic growth because local development is largely responsible for harnessing and exploiting both local potential and indigenous resources.

24. Local development also influences economic growth through the development of linkages and partnerships both within local areas and between local areas and other localities.
25. Lessons learned from successful local initiatives have been incorporated into national economic development policies.
26. There is an alternate view of the contribution of local economic development, namely, that it contributes mainly to a redistribution of growth rather than to any addition to overall growth.
27. Even if a local development does not contribute to overall economic growth, but to a redistribution of economic activity, it is justified:
- (i) on the basis of equity; and
 - (ii) because it raises confidence and morale and reduces the feeling of dependency in local communities.
- Competence and initiative.
 - Good technical and business skills.
 - Local entrepreneurial leadership and role model.
 - Institutions and services to provide specific support to various types of potential entrepreneurs and personal initiatives.
 - Organisation necessary to generate entrepreneurs (e.g. co-operation and collaboration between local actors and public authorities).
32. The experts, on average, rated the lack of adequate infrastructure as the least significant of the factors listed.
33. Experts cited negative attitudes towards, and beliefs about, local development possibilities as important impediments to the emergence of local entrepreneurs and emphasised the need for animation and «ideas generation» in the local population.
34. Experts also stressed that the most appropriate policy actions are heavily dependent on the particular circumstances of the location in question.

Approaches to Local Development

28. Where conditions place an unacceptably high burden of risk on the private individual, the role of local socio-economic institutions and local governments authorities is seen as particularly important.
29. The Shumpeterian schema underlines the effectiveness with which the economic system allows potential entrepreneurs to operate; although it may be difficult to alter the supply of entrepreneurship, it is possible to influence the start-up and success rate of entrepreneurs by removing bottlenecks or obstacles in the economic system.
30. The Weberian schema underlines the necessity to change the socio-cultural beliefs of individuals: training to shape attitudes as much as improve skills, the appropriate policy instrument.
31. Regional development experts give the highest priority to the following requirements in promoting local entrepreneurship:
35. The provision of appropriate education and training is seen by respondents to be a central policy element, not just in the initial stages, but throughout the development process.
36. Experts were strongly of the view that local development opportunities (and requirements) can be identified by actors at the local level.
37. The challenge facing policy-makers, therefore, is to adopt a sufficiently flexible and adaptable approach which will take cognisance of the different requirements of individual local areas.
38. The most desirable approach which emerges is one in which policy parameters, framed at central authority level and in consultation with local actors, are wide enough to facilitate the greatest possible range of local development measures, as identified by local actors.

Local Development in the Future

39. Based on the perceived effects of changing market conditions and the consequent changes in the structure of economic activity, regional development experts generally agree that local development will have a significant role in future economic growth and development within the European Community.
40. Ultimately, the role of local development in the future depends heavily on local perceptions of available opportunities and local capacity and willingness to exploit them.
41. Some external stimuli will often be required to set the entrepreneurial process in motion.
42. Local initiative will require appropriate and effective policy measures which will stimulate the entrepreneurial spirit and remove the obstacles that prevent the exploitation of these opportunities.
43. Clarity and cohesion in the role to be played at each administrative level is critical to the effectiveness of public policy intervention.

Benefits and Costs of Concentration of Economic Activity

44. The experts identify access to markets as the most significant benefit of urban concentration.
45. External economies to be derived from agglomeration of firms is perceived to be only slightly less important.
46. Internal economies obtained by firms operating at large plant sizes is viewed as the least important, reflecting the fact that such benefits are not necessarily a product of urban concentration.
47. The prime direct cost of urban concentration is per capita public expenditure on transport, public security and social services, which rises significantly in the largest cities.

48. Indirect costs include travel-to-work time, pollution, crime and social congestion.

Urban Concentration and Economic Growth

49. It is argued that agglomeration economies accelerate growth up to a certain level of development after which such costs as transport, labour and work-space become prohibitive.
50. Petrakos (1992) shows that the agglomeration economies in well-developed areas (like the European Community) are now exhausted.
51. Petrakos concludes that «a meaningful policy aiming to alleviate the social costs of concentration in over-populated metropolises, without reducing the overall efficiency of the economy, should follow the long-term strategy of developing smaller cities in the periphery and favouring the operation of smaller scale, less capital-intensive enterprises in the economy».
52. The level of concentration required is heavily dependent on the economic sector involved.
53. While some degree of concentration is necessary for growth, it is primarily a question of the degree of this concentration.
54. Although a certain level of concentration is necessary for the efficient organisation of economic activity, many of the benefits of concentration can be obtained in smaller-sized cities.
55. It is possible to take advantage of the benefits of large concentrations by the effective linking (by transport, telecommunications and business links) of smaller urban centres.
56. The weight of arguments suggest that some level of concentration is desirable which can best be achieved through identifying local or regional growth centres. It was suggested that a local growth centre would have a

population of 10,000 — 50,000 and regional centres 50,000 — 100,000.

57. A body of opinion suggests that diffusion of activity is more important from the point of view of socio-economic equity than in the context of economic growth.

58. The experts, on average, indicated that growth in the large urban centres was unlikely to trickle down to any significant extent.

59. It is generally agreed that the social costs of increasing concentration of economic activity and the failure of growth to trickle down to the periphery is causing concern.

Spatial Organisation of Economic Activity in the Future

60. The experts are not agreed on whether economic activity will become more or less concentrated in the future.

61. It is considered likely that the services sector will contribute to increasing Community-wide levels of concentration while the manufacturing industry will probably exhibit a greater tendency for diffusion than in the past.

62. A difficulty in making general predictions is the existence of both dynamic and stagnating areas in the core as well as in the periphery.

63. The relative unattractiveness of many rural locations would appear to suggest that, without policy measures to reverse the trend, the process of concentration will continue.

64. The spatial organisation of economic activity is considered to be a cyclical process being determined, to a large extent, by whether incentives favour location in cities or in rural areas.

65. The activities which fuelled the growth of urban centres throughout the 1980s (like financial and professional services) are currently experiencing a period of restructuring and slower growth.

66. The increasing opportunities for small and medium-sized enterprises in the periphery (which has emerged as a result of a market environment demanding greater quality, variety etc. and, therefore, more flexible production processes) as well as the enabling qualities of the new information technologies suggest a shift away from large urban centres.

67. The commitment of the EC to the development of the peripheral regions will render these regions relatively more attractive as locations for economic activity.

68. The most likely future scenario is one which sees continued concentration in some regions and Member States and a tendency towards deconcentration in others.

69. The efficacy and direction of policy is clearly central to the issue of the location patterns of economic activity.

Policy Implications

70. The broad policy approaches to maximising economic growth may be classified under the following headings:

- (i) Macroeconomic factors or factors external to the local economy
- (ii) Factors influencing the elasticity of supply of entrepreneurial services
- (iii) Support and spread of positive externalities
- (iv) Mitigating countervailing diseconomies

Local Development

71. It is argued that one of the principal advantages of local development is that it is the most effective way in which local opportunities can be identified and local potential fulfilled

72. Policies which create an encouraging and supportive climate for entrepreneurship should be driven from the bottom up

73. The role of policy makers at central authority level, therefore, is to set policy parameters in a way which is broad enough to facilitate the exploitation of opportunities which have been identified locally.
74. A policy stance which encourages entrepreneurship is one that addresses the economic, socio-cultural, institutional and political factors which impinge on entrepreneurship.
75. Factors influencing the elasticity of supply of entrepreneurial services include:
- the animation and promotion of local actors;
 - the provision of information and training;
 - local organisational support structures;
 - the provision of local entrepreneurial support services.
76. Local development policy should exhibit the flexibility and adaptability necessary to facilitate the stimulation and execution of the broadest possible range of development initiatives.
77. It is critically important that adequate linkages between the various administrative levels be established and effectively operate in a true partnership approach.
78. Where the principle of subsidiarity operates effectively, it can, of itself, contribute to economic growth since it helps to enhance the efficient use of resources and since it facilitates the identification of opportunities at the local level which would not otherwise have been identified or exploited.
79. Expertise and advice from the higher administrative tiers should be made available in order to support such local actions since, very often, adequate expertise is not available locally.
80. The harnessing or activation of local expertise, very often available in teaching or research institutions in isolation from local needs, is an important role which higher administrations can play.
81. Meaningful linkages between various locales and regions within the Community should be encouraged to facilitate the exchange of experience and approaches to development.
82. The general argument emerging is that current policy is too indirect and fragmented and should be more sharply focused on the stimulation of local initiatives to realise a greater degree of innovation in economic development.

Economic Concentration

83. Those externalities which exert most influence on the start-up of new enterprises and the expansion of existing ones tend to be commonly found in areas of concentrated economic activity. It is by no means clear, however, that such economies are greatest in the largest urban centres.
84. Some evidence suggests that the agglomeration economies traditionally associated with very large concentrations of economic activity are now largely exhausted.
85. Large scale negative externalities for individual firms tend to reduce the probability of additional entrepreneurial activity. These diseconomies are generally largest in the largest urban centres and tend to be less significant in the smaller-sized cities.
86. The most effective organisation of economic activity is one which maximises the positive externalities and minimises the countervailing diseconomies.
87. There is evidence to suggest that regional growth centres can offer the benefits traditionally associated with urban concentration (particularly if these centres are well linked) without imposing the costs (to the individual firm and to society in general) of this concentration.
88. Policy is necessary to promote and encourage the attraction of such growth

centres as locations for economic activity because the larger concentrations still hold some powerful advantages in their proximity to markets and in their failure to fully internalise the costs to individual firms of locating there.

89. A policy of «urban distribution» can reduce the social costs of concentration while, at the same time, improving (or at least maintaining) the overall efficiency of the economy.

90. Some experts argue that it is not possible to pursue the principle of economic and social cohesion and, at the same time, to maximise economic growth since many of the «backward» regions do not possess the environment necessary to rapidly translate local development into economic growth.

91. The development process is a protracted one which may involve proceeding sequentially through a number of phases which do not, necessarily, produce output in the short-term. There is, therefore, some trade-off between the

short-term maximisation of economic growth and economic and social cohesion.

92. On balance, however, most experts felt that policy should seek to achieve economic and social cohesion in a way that is growth-oriented.

93. The principle can contribute to growth because it encourages the utilisation of resources in regions whose development is lagging behind resources which may not, otherwise, produce output.

94. It is strongly argued that it is socially desirable that there be a more equitable distribution of economic well-being

95. Perhaps the most effective way in which policy can be focused, with a view to maximising economic growth and achieving acceptable spatial distribution of wealth, is to direct development efforts at regional and sub-regional growth centres.

Annex 2

Structure of Interview

- | | |
|--|--|
| Q1. What do you perceive «local» to be ? | Q12 What are the economies of scale generated by concentration ? |
| Q2. What do you understand by local development ? | Q13 Do you see any merit in diffusing economic activity in pursuing overall economic growth ? |
| Q3. What spatial level are you referring to ? | Q14 What level of deconcentration, if any, would you recommend in pursuing overall economic growth ? |
| Q4. What functional level are you referring to ? | Q15 What impact does local development (including induced and multiplier effects) have on economic growth ? |
| Q5. What administrative level are you referring to ? | Q16 Do you consider local development to be important or desirable ?
From a local perspective ?
From a national and Community perspective ? Explain. |
| Q6. What are the elements of a local development initiative ? | Q17 How would you focus (or refocus) Community policy in order to maximise economic growth within the Community while at the same time maintaining a balance with regard to economic and social cohesion ? |
| Q7. Who actually takes the initiative ? | Q18 How can policy be most effectively implemented in order to achieve maximum impact on economic growth while at the same time respecting the principle of subsidiarity ? |
| Q8. What are the pre-requisites for local development ? | |
| Q9. What are the principal difficulties in stimulating local development ? | |
| Q10 Do you see concentration as a necessary requirement for growth ? | |
| Q11 What are the diseconomies generated by over-concentration ? | |

Q19 What are the policy actions that contribute to local development ?

Q20 With respect to future development, will economic activity become more or less concentrated ?

Q21 What role does local development have in future economic growth and development within the Community ?

Q22 Would you advise the Community to spend more or less of its Structural Fund allocations on local development in the future ?
Explain why ?

List of Interviewees

1. Prof. Jim Hughes,
Development Board for Rural Wales,
Mid-Wales, UK
2. Dr Phil Cooke,
Dept of City & Regional Planning,
University of Wales College Cardiff.
3. Dr David Keeble,
Dept of Geography,
Cambridge University, UK.
4. Mr Christopher Brook,
OECD, Paris.
5. Mr Jean-Pierre Pellegrin,
OECD, Paris.
6. Mr Jean-Cedric Delvainquiere,
Université de Lille Flandres Artois,
IFRESI, Lille.
7. Mr Christophe Demaziere,
IFRESI, Lille.
8. Dr F. Boekma.
Tilburg University, The Netherlands.
9. Mr Van Engelenburg,
Dutch Association of Chambers of
Commerce.
10. Dr Nam,
Institut für Wirtschaftsforschung,
Munich.
11. Dr Russ,
Institut für Wirtschaftsforschung,
Munich.
12. Mr Sven Illeris
University of Roskilde, Denmark
13. Mrs Anne-Mette Hjalager,
University of Roskilde, Denmark.
14. Prof. Connell Fanning,
Dept of Economics,
University College Cork.
15. Prof. Donal Dineen,
Dept of Business Studies,
University of Limerick.
16. Dr Patrick Commins,
Tegasc, Dublin.

Approche institutionnelle

A — Les enseignements de différents travaux d'évaluation	123
B — Les missions d'une Task-Force	127
C — Une proposition d'organisation fonctionnelle	129
1. Fonctions et instances proposées pour les cadres communautaires d'appui (CCA)	129
1.1. Une fonction de suivi et d'évaluation	129
1.2. Une fonction de diagnostic prospectif	129
2. Fonctions et instances préconisées pour les programmes opérationnels (PO)	130
2.1. Une fonction de direction	130
2.2. Une fonction de sélection de projets	130
2.3. Une fonction de suivi et d'évaluation	131
D — La légitimité de la Commission européenne dans ce domaine	133

Ce chapitre présente la synthèse du rapport de Xavier GIZARD et Bernard GIRY, «La place de l'échelon local dans les dispositifs de préparation, de réalisation, de suivi et d'évaluation des Politiques régionales communautaires de 1989 à 1993».

A — Les enseignements de différents travaux d'évaluation

Les évaluations disponibles à la Commission européenne et analysées par Xavier Gizard et Bernard Giry, soulignent la nécessité d'intégrer les acteurs locaux publics et privés, aux différentes phases des plans et des CCA (Cadres communautaires d'Appui) ainsi que des PO (Programmes opérationnels).

En effet, trop souvent, les collectivités locales sont considérées comme de simples cofinanceurs sans participation à la définition des objectifs: **les autorités locales doivent donc être inscrites dans les cadres institutionnels en tant que force de proposition** (exemples de la conférence des maires et bougmestres du «pôle européen de développement» ou de l'association des maires au conseil d'administration de la PANAM en Espagne).

Au-delà des autorités locales, la réforme des fonds structurels de 1988 prévoyait d'associer largement les acteurs économiques et sociaux à l'ensemble des phases: **importante dans la phase d'exécution, cette association demeure insuffisante dans les processus de préparation et de suivi.**

La méconnaissance locale des objectifs de la politique structurelle dans une zone peut entraîner des dysfonctionnements et des

frustrations; un niveau différent d'information selon les acteurs locaux rend difficile l'établissement d'un plan de développement de zone intégrant la totalité des acteurs.

Pour faire émerger l'ensemble des porteurs de projets dans une zone, il convient de systématiser la diffusion d'informations auprès des acteurs locaux et, pour être véritablement efficace, cette sensibilisation doit être engagée bien avant le début de l'élaboration des CCA.

Au-delà d'un travail de sensibilisation aux politiques structurelles communautaires, il est indispensable d'intégrer les acteurs au diagnostic de la zone et à la formulation de propositions; cela nécessite un lieu de rencontre adapté, qualifié par plusieurs de Forum (lieu de convergence des différentes initiatives locales), qui pourrait être institué au niveau régional dans les petits pays de l'objectif n°1, ou au niveau du département ou du bassin d'emploi dans les régions des objectifs n°2 ou 5 b (mais dans tous les cas, le niveau régional apparaît comme l'échelon stratégique souhaitable pour favoriser la coordination des projets locaux).

La **méthode participative** est gage d'efficacité: ainsi dans l'Aude-Hérault, le choix d'une méthode de travail explicitée à

tous les acteurs par l'intermédiaire d'un guide a permis dans un temps très restreint d'aboutir à un diagnostic très détaillé de la zone et de faire des propositions. Cet exemple souligne que le partenariat, pour qu'il vive, nécessite un certain nombre de règles ou d'accord entre les partenaires.

Il n'est, certes, pas question d'imposer partout la même méthode, mais d'encourager les acteurs nationaux à clarifier leurs rapports avec chaque partenaire, à l'instar du Durham et de Cleveland (nord-est de la Grande-Bretagne) où un mémorandum sur les différentes dispositions concernant la gestion des PO a permis de désigner les membres et le président du comité de coordination ainsi que d'établir les droits des membres politiques impliqués.

Une méthode véritablement partenariale n'a pas seulement une efficacité technique, mais a aussi une incidence politique en terme de démocratie locale, en facilitant l'émergence d'acteurs locaux et la prise en compte de leurs besoins.

Toutefois, l'intégration des acteurs locaux au processus est «consommatrice de temps», à savoir du temps nécessaire pour impliquer les acteurs dans la préparation des programmes: l'installation locale de groupes de travail, de groupes d'experts, l'écoute des différents partenaires, etc.

Le temps ainsi consacré à l'établissement d'un consensus de diagnostic préalable à l'action permet ensuite une plus grande rapidité dans la mise en place des organes responsables de la gestion et du suivi. Toutefois, la notion de partenariat nécessite un temps adapté à la prise de décision.

La notion de temps long est également entraînée par la nécessité de prendre en compte la diversité des acteurs locaux, en définissant une méthode identifiant clairement le rôle de chacun.

Des exemples de recherche d'implication de nouveaux partenaires méritent d'être cités, en raison de leur caractère démonstratif:

— initiatives avec le secteur bancaire pour promouvoir les programmes et accorder des facilités financières; Aude (France): sensibilisation des banques à la nature des PO pour qu'elles accordent des facilités de trésorerie aux maîtres d'ouvrage bénéficiant de fonds européens; Westphalie du Nord et Bavière (Allemagne): prêts des banques aux bénéficiaires de projets approuvés, à la suite d'informations concernant les subventions communautaires au secteur privé; initiatives en milieu rural avec les associations agricoles, notamment pour des projets innovants. Toutefois, en milieu rural, on trouve encore trop peu d'acteurs aussi organisés, ce qui est pourtant de plus en plus nécessaire, du fait de l'augmentation des actifs non agricoles, d'où la préconisation de favoriser les efforts de partenariat avec les milieux socio-économiques non agricoles: agences de tourisme, hôtellerie, etc...

La démarche de suivi et d'évaluation n'a pas été partout bien comprise, et les dispositifs en la matière n'ont pas toujours intégré les acteurs locaux: un complément d'information sur la démarche partenariale à entreprendre apparaît donc nécessaire dans certaines régions. L'intégration des acteurs locaux au suivi et à l'évaluation doit s'inscrire dans une «stratégie systématique de mise en forme d'objectifs finalisables et mesurables», ce qui suppose un effort en terme d'assistance technique pour mettre en œuvre les évaluations «ex ante» et «on-going», et notamment pour arrêter des indicateurs sur les impacts des PO permettant d'évaluer de manière explicite la réalisation des objectifs intermédiaires et finaux.

Sans vouloir réduire à néant les divergences entre acteurs locaux, la capacité de coopération entre ceux-ci influe largement sur l'efficacité des projets. C'est pourquoi l'aspect politique doit être travaillé autant que l'aspect technique:

— une reconnaissance d'intérêts divergents ne doit pas pour autant conduire à une politique de saupoudrage et de dispersion des financements;

- une plus grande intégration des acteurs locaux au processus de préparation doit être liée à une **forte volonté** de la part de ceux-ci de favoriser le développement de la zone;
- la mobilisation locale revêt un caractère problématique lorsqu'elle relève

d'une seule collectivité locale d'une zone considérée: ainsi plusieurs évaluateurs préconisent-ils la mise en place de Task-Forces ou d'agences de développement, indépendantes des structures administratives traditionnelles.

B — Les missions d'une task-force

Cette task-force pourrait conduire les missions généralement exercées par les agences de développement:

- capacité de coordination,
- appui technique aux acteurs locaux,
- dynamisation de la zone.

La mission de coordination et de promotion porte sur les fonctions suivantes:

- assurer un rôle d'intermédiaire entre différentes collectivités locales pour faciliter le dépassement de divergences politiques et une meilleure coordination des PO;
- viser pour ce travail de coordination des zones homogènes: une certaine unité du territoire, reconnu comme base commune par les différents acteurs impliqués, disposant d'un diagnostic (éventuellement réalisé par cette task-force);
- coordonner un certain nombre de projets et favoriser la diffusion d'informations auprès de bénéficiaires potentiels et, du fait d'une proximité des acteurs locaux, fournir un appui

technique aux porteurs de projets.

L'appui technique aux acteurs locaux nécessite des relais organisés et structurés:

- pour aider les entreprises à utiliser de manière plus efficiente les instruments financiers et les fonds mis à leur disposition;
- pour apporter un appui technique au montage de projets des municipalités qui le souhaitent et ne disposent pas des services ad hoc, à l'instar des grandes municipalités.

Une localisation au niveau du bassin d'emploi pourrait permettre de faire émerger plus rapidement les différents projets des acteurs locaux en assurant un soutien efficace et concret aux différents promoteurs.

Il s'agit ainsi de permettre aux territoires ne disposant pas de la meilleure organisation de bénéficier d'un soutien technique qui leur permettrait d'utiliser plus efficacement les crédits communautaires.

C — Une proposition d'organisation fonctionnelle

Le rapport entend expliciter les principes d'une organisation qui intègre les objectifs de la politique structurelle régionale européenne (les phases de préparation, de mise en œuvre et de suivi et d'évaluation) et permette une certaine efficacité. En effet, il paraît important de délimiter des fonctions et des structures susceptibles d'être formalisées en différents comités lorsque la densité du tissu humain et géographique justifie cette institutionnalisation. En conséquence, ce sont des **divisions fonctionnelles** qui sont suggérées pour la prochaine phase d'interventions structurelles.

1. Fonctions et instances proposées pour les CCA

1.1. Une fonction de suivi et d'évaluation

Chargé du suivi et de l'évaluation, le comité de suivi est composé de représentants de la Commission, de l'État membre et de la région concernée. Il devrait aussi refléter d'une manière assez large l'ensemble des intérêts de la région en liaison avec le CCA. Le comité de suivi peut être organisé:

- pour les régions des objectifs n° 2 et 5 b), à un niveau régional;

- pour les régions de l'objectif 1, soit au niveau régional, soit au niveau national, compte tenu de la situation institutionnelle de la Grèce, du Portugal et de l'Irlande (pays entièrement classés en région de l'objectif n°1).

1.2. Une fonction de diagnostic prospectif:

Le rôle nécessaire des acteurs locaux

Cette fonction doit être clairement identifiée. En effet, la politique structurelle communautaire dans un territoire repose avant tout sur le diagnostic des forces et des faiblesses de la zone. Elle tente de corriger les handicaps et s'appuie sur les potentiels existants. Le diagnostic prospectif apparaît ici indispensable pour la définition d'une stratégie et la mise en œuvre d'une politique de développement.

Dans certains cas, le poids de l'aide communautaire peut être faible par rapport aux aides nationales ou régionales. La mise en place d'une telle fonction doit donc se faire en liaison avec les différents partenaires du développement. La définition à intervalle pluriannuel des CCA peut alors être l'occasion de diagnostiquer de manière précise l'état de la zone.

Cette fonction dans les régions de l'objectif n°1 demande à être assurée au

niveau régional, avec éventuellement des exercices locaux articulés à ce travail régional. Dans les régions des objectifs n°2 et 5 b), le niveau régional ou le niveau NUTS 3, qui correspond en France au département ou, au Royaume-Uni, au «County», se révèlent être les niveaux territoriaux les plus appropriés. En effet, les plans de reconversion régionale ou de développement des zones rurales recouvrent généralement des zones infra-régionales.

La participation des acteurs économiques, sociaux et culturels locaux à cette phase d'élaboration des plans paraît indispensable pour diagnostiquer de manière fine les besoins de la zone.

Des exemples:

Le travail réalisé dans la zone Aude-Hérault avec les «techniciens du développement», (agent de développement, personnels de la direction départementale de l'agriculture, assistants des chambres de commerce...) a permis de dresser un diagnostic précis du territoire. Un certain nombre de propositions d'action ont aussi émergé de ce groupe.

Au Luxembourg, les différentes organisations locales ont aussi été consultées afin d'établir le plan de développement.

Enfin, en Écosse (Highlands et Islands) la consultation, inégale suivant les fonds, a toutefois permis de dégager les principaux besoins locaux.

La connaissance du terrain appartient à ces acteurs locaux, aussi convient-il de les intégrer à cette réflexion afin d'identifier clairement les hommes et les réseaux d'acteurs. L'intégration de nouveaux partenaires, travail de terrain, souvent long, ne peut se faire qu'au niveau local.

Un processus itératif

Toutefois, cette fonction ne peut être assurée uniquement par un travail avec les acteurs locaux; il apparaît essentiel de rechercher la contribution de représentants régionaux, nationaux et européens. L'apport d'une vision extérieure, de connaissances complémentaires et surtout la nécessité de coordonner le développement avec les politiques

régionales, nationales et européenne demandent une organisation d'ensemble capable de travailler sur un mode itératif.

Il serait ainsi souhaitable que les objectifs de la Commission européenne parviennent, par l'intermédiaire des États membres et des régions, jusqu'aux acteurs locaux. Ceux-ci, dans le cadre de la structure de diagnostic prospectif, identifient les forces et les faiblesses du territoire et formulent un certain nombre de propositions conformément aux objectifs européens, nationaux et régionaux. Ces propositions reviennent alors vers la région qui aurait à jouer un rôle de filtre et de mise en forme du plan de développement ou de reconversion.

Il apparaît en effet important que les régions, qui n'ont cependant pas de personnalité juridique propre dans un certain nombre de pays, réussissent à coordonner, à intégrer ce diagnostic et les différentes demandes des acteurs locaux dans le plan de développement ou de reconversion. Les évaluateurs du Portugal et du Royaume-Uni, entre autres, ont ainsi clairement formulé la nécessité d'une intégration régionale des différentes politiques de développement afin de garantir une plus grande efficacité dans la dynamisation des zones en retard de développement, dans les zones en reconversion ou dans les zones rurales.

2. Fonctions et instances préconisées pour les PO

2.1. Une fonction de direction

Un comité doit diriger et coordonner la réalisation du PO. À vocation managériale, il est la cheville ouvrière du PO; de lui dépendra la réussite du programme. Il n'a pas besoin d'être représentatif. Sa principale caractéristique doit être la compétence et la faculté de travailler avec l'ensemble des acteurs locaux de la zone.

2.2. Une fonction de sélection de projets

Cette fonction de sélection doit être soigneusement distinguée de la fonction de

représentation de l'ensemble des intérêts locaux.

Indépendance et transparence doivent être les principaux attributs de la structure exerçant cette fonction.

Dans un contexte politique local difficile, il peut être opportun de déléguer une partie de ces compétences à des experts privés.

Un système de double grille d'évaluation (expert privé et structure de sélection) permettrait de rendre plus objectifs un certain nombre de critères.

2.3. Une fonction de suivi et d'évaluation

Les avis des évaluateurs concernant l'implication des acteurs locaux au niveau du comité de suivi et d'évaluation sont divergents. Certains préconisent un comité composé de personnalités indépendantes des acteurs ayant exécuté les programmes. D'autres insistent sur l'intégration de ces acteurs dans les comités de

suivi des PO. La Commission européenne souhaite aussi l'intégration des acteurs locaux aux comités de suivi.

Il semble important que les bénéficiaires intègrent les comités, afin de parvenir à un suivi et à une évaluation non plus seulement basés sur des critères financiers, mais reposant davantage sur une analyse fine de l'évaluation du processus en termes de projet. Les acteurs locaux n'ont pas seulement besoin de financement: ils ressentent aussi le besoin d'avoir face à eux des interlocuteurs identifiés vers lesquels ils peuvent se tourner en cas de difficultés et la nécessité d'échanger des opinions sur les stratégies en cours.

Les comités de suivi des PO ne constitueront de véritables lieux de débats et d'échanges que si les bénéficiaires sont intégrés au processus de suivi et d'évaluation. S'ils ne le sont pas, les risques sont grands de voir les comités de suivi poursuivre leur démarche strictement financière.

D — La légitimité de la Commission européenne dans ce domaine

Rappel des règles en vigueur

Les opérations sont toujours présentées par les autorités nationales, bien que toute autorité publique ou autre habilitée en tant que telle par l'État puisse être l'opérateur d'un programme, d'une subvention globale ou d'un projet individuel après accord de l'État membre.

L'action de la Commission est complémentaire de celle de l'État membre .

Le principe de partenariat découle du principe de souveraineté de chaque État (voir le texte de la réforme des fonds structurels), principe aujourd'hui réaffirmé par la notion de subsidiarité.

Le partenariat a d'abord été conçu comme un partenariat entre la Commission et l'État membre, le partenariat avec les autres échelons et acteurs étant davantage entendu au niveau de la mise en œuvre des programmes.

Une légitimité fonctionnelle

Au terme de ce rappel, il est souligné que la prise en compte des acteurs locaux reste du ressort final des administrations nationales qui doivent en décider les modalités concrètes: consultation, forum, Task-Force... Ce constat juridique doit

être complété par une conception élargie du partenariat et de la subsidiarité: celle-ci doit s'appliquer à tous les niveaux et ne peut donc s'arrêter au niveau du pouvoir central des États membres mais «redescendre» jusqu'aux pouvoirs locaux (cf première partie).

En l'absence de légitimité juridique, la Commission doit donc affirmer une légitimité fonctionnelle au nom du bon usage de l'argent public et dans une optique de co-production Commission européenne — État: il s'agit de répondre aux objectifs de la réforme des fonds en favorisant l'action structurelle communautaire par la mise en place de dispositifs locaux, tout en reconnaissant que cette décision relève des États membres.

Deux recommandations

Concrètement, pour accélérer la généralisation du partenariat local, deux recommandations simples et pratiques sont émises en conclusion:

- l'établissement d'un guide clair et explicite des diverses possibilités d'implication des acteurs locaux aux différentes phases des politiques struc-

turelles communautaires, en tenant compte de l'organisation interne de chaque État, dans ses aspects institutionnel, politique et administratif (notamment, expérience des administrations locales à travailler sur de tels projets),

— une information relative à la création locale de structures relais de prise en compte des acteurs locaux, dans le but d'inciter à la mise en place de ces structures (sous forme d'agence ou de Task-Force aux compétences plus ou moins étendues).

Deuxième partie

L'ingénierie du développement local

II.A — De nouvelles relations
entre l'exogène et l'endogène:
l'articulation des programmes
d'infrastructures et des actions
de développement local

Introduction

Les travaux menés ici par le RIDER (Université Catholique de Louvain) s'inscrivent dans une problématique plus large portant sur l'articulation de la dimension du développement local aux axes stratégiques définis par les Politiques régionales de la Communauté européenne.

Par rapport à cette problématique, trois questions ont été posées :

- Y-a-t-il une dimension communautaire du développement local, compte tenu du principe de subsidiarité ? Si oui, quelle sera sa valeur ajoutée ?
- Comment cette dimension peut-elle déterminer une meilleure utilisation des ressources communautaires ?
- Quelle articulation lui trouver par rapport à la Politique régionale traditionnelle (lourde) ?

Dans le cadre de la négociation des Cadres communautaires d'Appui (CCA), la difficulté majeure consistera par conséquent à démontrer aux Etats membres la pertinence d'une réorientation des ressources communautaires vers des actions à caractère davantage immatériel.

Sur base de cette double problématique, les travaux du RIDER reposent sur deux enjeux :

- démontrer la pertinence du développement local dans les Politiques régionales communautaires;
- sur base de l'importance traditionnellement accordée aux projets d'infrastructures lourdes dans l'utilisation des fonds structurels, présenter et défendre une nouvelle logique de réallocation des ressources matérielles en articulation aux ressources immatérielles.

L'objectif final consiste donc à offrir un cadre de référence aux décideurs locaux pour évaluer leurs besoins et définir leur politique de développement compte tenu d'une articulation plus équilibrée entre investissements matériels (ex : infrastructures lourdes) et investissements immatériels (ex : services d'encadrement des entreprises).

Cette démarche poursuit trois objectifs prioritaires :

- offrir des axes stratégiques d'action aux décideurs publics (communautaires, nationaux, régionaux et locaux) afin de dégager des priorités dans les choix infrastructurels;
- éviter la dispersion des actions de développement local, qu'elle concerne celle des agents économiques au niveau local ou celle des agents publics aux différents niveaux institutionnels de prise de décision;
- dégager des synergies avec l'extérieur : le développement local ne doit plus se concevoir comme une dimension isolée mais doit intégrer les mutations de l'économie globale et maîtriser son insertion dans les dispositifs institutionnels régionaux, nationaux et communautaires.

Cette sous-partie s'articule en trois chapitres :

- le chapitre 7 s'attache à dégager les tendances lourdes en faveur de l'intégration de la dimension locale dans les Politiques régionales communautaires;
- le chapitre 8 présente les axes directeurs qui doivent servir de support aux actions de développement local;
- le chapitre 9 tente de démontrer que la dynamique locale n'est pas un processus isolé mais s'inscrit dans une dimension à géométrie variable; il présente ensuite une grille d'infrastructures construite sur cette logique .

Les tendances lourdes en faveur de l'intégration de la dimension locale dans l'élaboration des cadres communautaires d'appui (CCA)

A — Nouvelles théories de développement : rupture avec les théories de développement traditionnelles	143
1. Critique des approches traditionnelles du développement local	143
2. Rupture avec les politiques de développement traditionnelles	144
B — L'achèvement du marché intérieur et la globalisation de l'économie	147
1. Impact régional du marché intérieur	147
2. Impératif stratégique pour le développement local : s'inscrire dans la globalisation	148
C — Quelles en sont les retombées au niveau des dynamiques territoriales en présence ?	151
1. Dynamiques métropolitaines	152
2. Dynamiques technopolitaines	152
3. Dynamiques d'organisation en «milieux innovateurs»	153

A — Nouvelles théories de développement: rupture avec les théories de développement traditionnelles

1. Critique des approches traditionnelles du développement local

Au cours de cette dernière décennie, de nouvelles dynamiques de développement local ont vu le jour qui relativisent la représentation théorique dominante (mainstream) du développement territorial, que ce soit l'approche de la tradition néo-classique basée sur la dotation des facteurs de production ou la représentation keynésienne fondée sur les effets cumulatifs des rapports entre la demande et les investissements locaux, ou encore, plus récemment, l'approche du «développement polarisé» de Perroux, basée sur l'effet d'entraînement de l'industrie motrice.

Néanmoins, jusqu'à un passé récent, la plupart des politiques de développement local mises en place en Europe tant au niveau régional que national ou communautaire se sont inspirées de ces approches. Aussi est-il utile d'en rappeler brièvement les principaux instruments afin de mieux évaluer leur efficacité et leur relative dans l'avenir.

Dans l'approche néoclassique, les politiques de développement local étaient

principalement concernées par la mise en place d'instruments visant la réalisation des deux objectifs majeurs :

- l'élimination des obstacles à la libre circulation des facteurs de production;
- l'élimination des éléments institutionnels ou monopolistiques qui éloignent les prix relatifs des facteurs de leur niveau concurrentiel (en particulier dans le marché du travail).

L'accent était donc mis par le biais d'incitants publics sur les interventions qui palliaient au niveau local les coûts différentiels de localisation (ex coûts de périphérialité) ou sociaux (maintien de salaires égaux sur tout le territoire malgré des différentiels de productivité) de même que sur les interventions en faveur des infrastructures lourdes (accessibilité).

Dans l'approche néokeynésienne, les politiques de développement local étaient surtout soutenues par un ensemble d'instruments tels que :

- les aides et les subsides d'assistance aux secteurs industriels moins compétitifs pour garantir un niveau acceptable de demande locale et de revenus;

- les investissements productifs directs au travers de la **création d'entreprises publiques** ou des **interventions publiques** dans le capital des entreprises privées;
- des investissements publics en faveur des **infrastructures** (routes, parcs industriels, etc...) pour attirer des investisseurs potentiels souvent exogènes à la région.

Dans le cas de la théorie du **développement polarisé** que nous pouvons considérer comme intermédiaire aux précédentes, l'intervention sur les dynamiques de développement local était dirigée vers la création de «**pôles de croissance**» dépendant d'industries motrices provoquant des effets d'entraînement sur la régénérescence du tissu productif local. Les interventions étaient focalisées sur des politiques d'aménagement du territoire favorables à la concentration urbaine et sur des infrastructures qui **relient entre eux les pôles de croissance** au niveau national voire international. Les régions de tradition industrielle constituent l'exemple type de croissance polarisée où s'articulaient développement industriel et croissance urbaine.

2. Rupture avec les politiques de développement traditionnelles

L'observation empirique des utilisations des investissements par les politiques «régionales» traditionnelles montre que ceux-ci ont effectivement servi au développement des grandes infrastructures, stratégie de développement selon laquelle ce type d'investissements générerait automatiquement une croissance régionale forte par l'attraction des investissements étrangers.

Mais l'évidence empirique a également démontré que si ces types d'interventions traditionnels sont **nécessaires**, ils sont par ailleurs **rarement suffisants pour susciter un processus de développement autoporteur** et pour répondre à la crise actuelle des régions qui ne possèdent pas une

position centrale tant en termes de dotations de facteurs qu'au niveau géographique.

Trois faits majeurs le démontrent à suffisance :

1. Les **régions de tradition industrielle** de la Communauté ont largement appliqué des politiques de développement local de type néokeynésien, notamment par des politiques de restructuration sectorielle (ex: constructions navales, textile, métallurgie, etc...) et des politiques d'aménagement d'un territoire «polarisé» en faveur des infrastructures de transport et de communication. Malgré une forte dotation de facteurs de densité de population, de structures industrielles et de grandes infrastructures, nous constatons que ces régions ont perdu leur rôle «moteur» de la croissance économique et qu'elles ont de grandes difficultés pour enclencher une nouvelle dynamique de développement local (ex: Nord pas-de-Calais, Wallonie, North East of England, Lorraine, Saarland, etc...).
2. Les politiques de développement local initiées par les Etats membres de la Communauté Européenne dans l'application du Fonds européen de Développement régional (FEDER) se sont fortement inspirées de ces théories au point que plus de 90% de l'utilisation du FEDER au cours de la période de 1975 à 1990 se sont concentrés sur le **développement des grandes infrastructures dans une logique de polarisation**. Or, ici aussi les résultats de ces politiques ne sont pas probants et comme le montre le dernier rapport sur la situation socio-économique des régions européennes, il n'est pas faux de dire que les disparités interrégionales sont restées comparables à ce qu'elles étaient au début des années 70.
3. Les **pôles de croissance (technopôles)** restent souvent déconnectés du tissu productif local lorsqu'ils répondent à une démarche offensive des pouvoirs publics («cathédrales dans le désert») et, par ailleurs, ils peuvent

occasionner des difficultés aux petites industries locales par les augmentations qu'ils provoquent dans la structure des prix (salaires, loyers, coût de la vie,...); ils n'aident pas non plus les entreprises locales à acquérir une capacité d'innovation car ils les maintiennent dans une situation de sous-traitance technique.

Les causes de cette situation sont multiples mais il importe de relever que ces approches du développement local ont répondu adéquatement à un mode de fonctionnement industriel qui a prévalu pendant plus d'un demi-siècle mais que celui-ci s'est fondamentalement modifié au cours de la dernière décennie.

Rappelons que ce mode de fonctionnement industriel était caractérisé par la relation directe entre la transformation des ressources matérielles et leur adaptation technique en vue de produire des biens orientés essentiellement vers des marchés domestiques ou pluridomestiques. Nous nous trouvons face à un processus de production linéaire allant de l'accès à des matières premières vers la pénétration de marchés bien contrôlés dans le cadre d'une croissance relativement maîtrisée par des ajustements conjoncturels et une évolution stable des techniques de production.

L'inefficacité relative des politiques de développement local actuelles tient en ce qu'elle n'ont pas encore intégré les changements structurels de l'économie mondiale ainsi que les mutations technologiques.

C'est ainsi que dans nos économies industrielles, par l'émergence du nouveau paradigme techno-industriel caractérisé par la prédominance des rapports science - technologie dans les systèmes productifs, de nouveaux mécanismes de développement ont vu le jour qui relativisent la pertinence des politiques de développement dominantes privilégiées antérieurement.

Ces nouveaux mécanismes modifient radicalement la localisation des activités productives : d'une relation linéaire entre facteurs productifs et création de biens, soutenue par une évolution relativement stable des techniques, l'on est passé à la prédominance des facteurs immatériels (connaissance, organisation, ...) dans les processus productifs. La conséquence au niveau de la localisation des activités économiques se manifeste donc par une évolution d'une croissance polarisée autour de centres développés, à forte concentration de population et d'activités qui rassemblent en un même lieu les facteurs productifs, vers une multiplicité de situations, induite par la mobilité du facteur technologique.

Les entreprises privilégient dorénavant les avantages comparatifs liés aux capacités d'innovation et d'organisation des milieux locaux : grâce à la présence d'interactions multiples entre les acteurs locaux et aux synergies qu'ils établissent entre eux (clients et fournisseurs, banques et entreprises, agents publics et privés,...), il émerge des phénomènes de comportement d'apprentissage collectif qui génèrent et relancent la capacité d'innovation et de développement local.

B — L'achèvement du marché intérieur et la globalisation de l'économie

1. Impact régional du Marché intérieur

Les études consacrées à l'impact régional du marché intérieur convergent toutes sur deux points :

- D'une part, les territoires les mieux fournis en potentiel de recherche et développement, de main-d'oeuvre qualifiée et en infrastructures de communication et de télécommunication seront les grands gagnants de l'unification. L'avantage comparatif résultant de la disponibilité d'une main d'oeuvre abondante et bon marché ne suffira plus à attirer les entreprises vers les zones de la Communauté les moins développées. L'exemple de l'Espagne est à cet égard significatif puisque, depuis l'entrée de ce pays dans le Marché commun, 80% des investissements étrangers se sont localisés à Madrid et à Barcelone.
- D'autre part, s'il faut s'attendre à des impacts positifs quantitatifs en terme de réduction de coûts de transport et de production par la suppression des barrières non tarifaires (BNT) pour l'ensemble des régions européennes, il n'en est pas de même pour les effets indirects du Programme de 1993.

Ces effets indirects dont l'impact se situe non dans le court terme mais dans le moyen terme sont de deux ordres :

- il s'agit des effets liés au phénomène de taille et plus particulièrement de la capacité pour les entreprises de réaliser, grâce en particulier à l'innovation technologique, des économies d'échelle techniques ou de gammes de produits;
- il s'agit, des «effets non-prix», qui avantageront les entreprises qui auront les moyens et la capacité stratégique de conquérir de nouveaux marchés et de développer des coopérations intra-communautaires.

Ainsi, en utilisant la typologie basée sur la théorie des avantages comparatifs (Potter), il est démontré que l'achèvement du Marché intérieur représente une opportunité limitée pour les entreprises se situant dans un environnement fragmenté (caractérisé par des PME en particulier), ce qui est le cas de nombreuses régions périphériques (en particulier les R01); les économies d'échelle exploitables seront par conséquent sensiblement réduites pour ces régions :

- faible possibilité de générer des économies d'échelle techniques dans l'industrie :
- présence de secteurs (AA, textile, cuir, bois) où la demande stagne;
- présence de secteurs à faible contenu technologique des produits;
- absence de possibilités de générer des économies d'échelle techniques dans les services, pour la plupart des régions périphériques sauf celles qui possèdent une bonne armature urbaine, car :
- prédominance dans ces régions des services non-marchands sur les services marchands (assurances, banques, commerce, conseil); ces derniers seuls sont susceptibles de tirer profit des économies de dimension lorsqu'ils s'insèrent dans des échanges internationaux;
- faiblesse structurelle de l'offre de services aux entreprises;
- faible possibilité d'économies d'échelle non techniques (coopération technologique, commerciale, marketing, ...) pour la plupart des régions périphériques excepté les zones à forte armature urbaine.

Soulevons ici en particulier que le marché intérieur favorisera en particulier la création de coopérations interfirmes dans des industries où les coûts de transport sont élevés ou dans celles où les restructurations sont importantes. Pour les régions éloignées de grands pôles européens, la question des transports est importante, compte tenu de leur périphéricité dans l'espace européen.

Dans la mesure où les firmes tenteront de coopérer entre elles pour réduire leurs coûts de transport, il est à craindre que l'inaccessibilité de ces régions tant sur le plan des infrastructures que sur le plan des télécommunications ne constitue un facteur discriminant dans les stratégies de localisation intracommunautaire.

Pour les autres fonctions propres à l'entreprise (marketing, finances), la capacité de générer des économies d'échelle non techniques constitue aussi un facteur crucial pour ces régions dans la mesure où généralement les études concluent à la dimension de taille comme facteur déterminant de ces économies d'échelle.

Pour ce qui concerne le domaine de la RDT, il apparaît que l'articulation des coopérations interfirmes repose moins sur la taille de l'entreprise que sur le potentiel d'innovation de l'entreprise; ici encore, les régions périphériques dont le tissu productif est constitué principalement de PME à faible contenu technologique apparaissent pénalisées.

2. Impératif stratégique pour le développement local: s'inscrire dans la globalisation

Comment les entreprises locales (pour la plupart des PME) et les économies régionales respectives (surtout périphériques) peuvent-elles s'inscrire positivement dans le processus de la globalisation de l'économie, qui nécessite un dépassement de l'insertion dans des marchés domestiques voire pluri domestiques vers un marché global régi par des règles et des stratégies directement mondialisées ?

En effet, l'achèvement du Marché intérieur vise principalement à permettre à l'économie européenne d'affronter dans de bonnes conditions la mondialisation des échanges économiques, mondialisation qui se traduit notamment par le fait que les stratégies des entreprises ne se réfèrent plus à des espaces nationaux ou pluridomestiques mais à des marchés globaux. Comme en témoignent les opérations de fusions déjà réalisées en Europe, nous assisterons inévitablement à des restructurations importantes des entreprises, qui auront tendance à se fixer dans les régions offrant l'environnement économique le plus favorable.

Dans la même perspective, l'accès aux technologies et aux ressources immaté-

rielles comme la recherche scientifique, la connaissance, la qualification professionnelle ou l'information représentera de plus en plus un atout considérable pour la compétitivité des entreprises, qui se localiseront là où les ressources humaines seront les plus développées.

Les entreprises locales (pour la plupart des PME) risquent par conséquent d'être de plus en plus handicapées pour faire face à la concurrence intra-communautaire, en raison principalement de :

- leur orientation dominante vers le marché local ou domestique;
- leurs faibles capacités technologiques et niveau de R&D;
- leur production à forte intensité de main-d'œuvre (modèle de croissance de type inter-industriel);
- leur difficulté d'atteindre le niveau minimal de réalisation d'économies d'échelle liée à la dimension des marchés ou à la nature des produits.

Ces handicaps seront particulièrement discriminants dans les régions périphériques dans la mesure où l'avantage comparatif de ces régions en matière de coûts salariaux n'est que transitoire et deviendra rapidement peu significatif, tant pour attirer des investissements exogènes que pour maintenir les entreprises locales dans une position compétitive sous la pression de la concurrence des pays extracommunautaires de l'axe méditerranéen et des pays de l'Europe centrale et orientale, qui possèdent des avantages comparatifs plus importants pour la fabrication de produits banalisés.

Pour ces régions, s'impose par conséquent la nécessité d'évoluer progressivement d'une situation d'échanges interindustriels dont les performances structurelles sont caractérisées par des secteurs intensifs en main-d'œuvre peu qualifiée,

vers une situation d'échanges intra-industriels qui s'appuie sur l'option de soutenir le développement de secteurs intensifs en capital et en R&D. La stratégie n'étant bien entendu pas de changer radicalement de logique de développement, ce qui ne serait pas sans danger pour ces régions dans la mesure où elles doivent nécessairement miser dans cette perspective sur l'apport massif d'investissements étrangers dans des industries de pointe et sur des implantations de sociétés multinationales. Cette attitude risquerait donc de conduire à une dualisation du tissu productif local entre des secteurs de haute technologie performants et des industries locales peu compétitives dont les coûts d'ajustement peuvent être très lourds pour l'économie locale.

Il s'agit davantage, dans le chef des entreprises locales, de s'inscrire dans des créneaux de produits à plus haute valeur ajoutée dans le contexte de productions traditionnelles. Le comportement des entreprises restera prioritairement centré sur l'amélioration de leurs capacités internes mais en favorisant des politiques d'investissement sur les innovations de produits et les transferts de technologie.

Dans cette optique, les entreprises locales développeront progressivement des coopérations partenariales avec d'autres entreprises et des institutions de transfert technologique tant sur le plan local qu'au niveau intra-communautaire. Graduellement donc, ces régions pourront améliorer leur spécialisation dans des secteurs plus intensifs en capital.

Pour les régions périphériques dominées par des échanges interindustriels, il importe de relever qu'une politique d'ajustement qui rehausse leur spécialisation régionale semble la plus appropriée dans le contexte de l'ouverture du Marché européen.

C — Quelles en sont les retombées au niveau des dynamiques territoriales en présence ?

Comme il a été largement démontré plus haut (chapitre I paragraphe 1.2.), l'émergence du nouveau paradigme techno-industriel caractérisé par la prédominance des facteurs immatériels dans les processus de production entraîne de nouvelles dynamiques de développement territorial. Ces **nouvelles dynamiques territoriales** de localisation des activités économiques, rappelons-le, résultent d'une évolution d'une croissance polarisée autour de centres développés, à forte concentration de population et d'activités qui rassemblent en un même lieu les facteurs productifs, vers une multiplicité de situations, induite par la mobilité du facteur technologique.

La situation se complexifie donc sous l'impulsion de la montée du facteur immatériel et rend illusoire l'idée d'un modèle unique de développement territorial, basé sur l'exploitation optimale de ressources données.

A la lumière des travaux récents réalisés par le GREMI (Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs), il est possible de mettre en évidence **trois types de dynamiques territoriales** qui semblent prévaloir actuellement, dans le contexte de globalisation de l'économie et de prédominance du facteur immatériel dans la structuration des systèmes productifs :

- **Les dynamiques métropolitaines** : les mutations économiques renforcent la capacité d'attraction des grands centres métropolitains, mais pour des raisons qui tiennent moins à l'abaissement des coûts qu'aux «fonctions d'urbanisation» (infrastructures de communication, présence d'un milieu «fécondant», qualité de vie culturelle et de facilité urbaine, ...)
- **Les dynamiques technopolitaines** : cette forme d'organisation de l'espace s'inscrit dans une trajectoire de développement basée sur la science : le but d'une technopole est de concentrer des ressources en R&D centrées principalement sur la création technologique et non sur l'adaptation industrielle de technologies existantes.
- **Les dynamiques d'organisation basées sur le «district industriel»** : les dynamiques d'organisation en «milieux innovateurs». La notion de district industriel fait référence à un mode d'organisation de l'espace orienté vers la création d'un système productif qui tire profit des relations de proximité du milieu local. L'élément novateur de cette dynamique territoriale est qu'elle intègre l'innovation technologique dans son système d'organi-

sation, et principalement en valorisant les ressources immatérielles. La flexibilité et la capacité technologique sont au centre de ce système.

1. Dynamiques métropolitaines

Comme en témoigne la croissance actuelle de grandes villes européennes comme Londres, Francfort, Milan, Paris, Madrid, Berlin, etc, le processus de globalisation de l'économie à l'oeuvre depuis les années 80 a renforcé la capacité d'attraction des zones métropolitaines.

Ces villes ont certes toujours été le siège de fortes concentrations géographiques d'activités économiques à la recherche d'économies d'agglomération, mais elles ont aussi connu dans la période de crise des années 70 des phénomènes de délocalisation résultant surtout de déséconomies d'agglomération tels que la pollution, l'encombrement, la délinquance, la cherté de la vie et les salaires élevés. Les mutations technologiques modifient la nature des motivations qui attirent les entreprises et principalement les groupes internationaux dans les métropoles actuelles.

Il semble en effet que ce ne sont pas tant **des économies d'agglomération** centrées sur **l'abaissement des coûts**, mais des économies d'agglomération liées **directement à la fonction d'urbanisation**, qui déterminent ces dynamiques métropolitaines (infrastructures de première qualité, aéroports internationaux, infrastructures modernes de communication, activités culturelles, etc ...). Plus précisément, dans la répartition des différentes activités du comportement «globalisé» de l'entreprise, les métropoles polarisent la **fonction dirigeante et organisationnelle stratégique**. Quelques facteurs explicatifs sont avancés pour comprendre cette dynamique territoriale :

- présence d'un milieu «fécondant» : créativité, qualification de haut niveau, services orientés sur les fonctions stratégiques de firmes, proximité de centres de décision politiques et financiers nationaux et supranationaux, etc ...

- **accessibilité nodale rapide** aux grands centres de décisions d'affaires et de déplacements internationaux des cadres, accès aux systèmes de communication mondialisés, etc ...

- **qualité de vie culturelle et de facilité urbaine** à condition de bien gérer les risques de déséconomies d'agglomération.

2. Dynamiques technopolitaines

Les technopoles sont une réalité relativement récente qui a connu un succès mitigé si l'on se réfère aux expériences américaines où elles ont pris naissance. Cette forme d'organisation de l'espace s'inscrit dans une trajectoire de développement basée sur la science mais son succès dépend d'un certain nombre de conditions qui ne peuvent être rencontrées partout. Le but d'une technopole est de concentrer des ressources en recherche et développement orientées principalement sur la **création technologique et non l'adaptation industrielle de technologies existantes**.

Une étude de l'OCDE consacrée à l'évaluation des expériences américaines a mis en évidence le danger qu'il y aurait à créer des technopoles là où une série de conditions ne sont pas rencontrées, comme cela semble d'ailleurs le cas dans la plupart des expériences tant américaines qu'européennes, où les échecs sont nombreux. Parmi ces conditions, citons principalement :

- la **présence de laboratoires de recherche compétitifs** sur le plan mondial : il ne suffit pas d'avoir une université pour créer une technopole. Elle se développe le plus souvent autour d'un domaine technologique spécifique (ex. télécommunications, biotechnologie) et non par la présence de facultés universitaires.

- l'**existence d'une pratique de recherche durable** dans des domaines ciblés : la création d'une équipe de chercheurs performante peut prendre plus d'une décennie et la

recherche, par essence mondiale et cumulative, nécessite une forte intégration dans les milieux scientifiques.

- la présence d'investissements publics conséquents tant en financement de recherche qu'en équipements performants : un projet comme Sophia-Antipolis n'aurait jamais vu le jour si les autorités françaises n'avaient consenti des investissements durables.
- enfin, un environnement local intellectuel réceptif à la dynamique technopolitaine : une simple agglomération d'activités de haute technologie par un rassemblement de firmes déconnectées du potentiel intellectuel local ne peut engendrer une dynamique territoriale durable car elle est trop dépendante des ressources externes.

3. Dynamiques d'organisation en «milieux innovateurs»

Une forme récente de dynamique territoriale liée à l'innovation technologique s'inspire du concept marhallien de district industriel. Cette notion fait référence principalement à un mode d'organisation de

l'espace orienté vers la création d'un système productif qui tire profit des relations de proximité du milieu local. Parmi celles-ci, citons principalement les facilités d'échanges d'idées, les partages de savoir-faire, les structures de financement et d'épargne de proximité, le support institutionnel de pouvoirs locaux, une culture de coopération entre les acteurs économiques et sociaux, etc ...

L'élément novateur de cette dynamique locale des milieux innovateurs est qu'elle intègre l'innovation technologique dans le système d'organisation de l'espace et met l'accent sur la valorisation des ressources locales immatérielles.

Ces espaces économiques s'organisent autour de réseaux d'acteurs dans le but de capter l'innovation technologique et l'intégrer dans le tissu productif local. Il s'agit de milieux ouverts sur l'extérieur, dont l'orientation technologique est centrée principalement sur le marché et le savoir-faire technologique. La dynamique de «milieux innovateurs» tire sa force de la capacité qu'ont les acteurs locaux à saisir des opportunités de marché, à s'adapter et à abandonner des techniques obsolètes et des productions saturées et à orienter le système productif vers le marché pluridomestique, voire global.

Principes de base de l'action de développement local

- A — De la nécessité d'articuler les choix infrastructurels aux politiques de valorisation des ressources immatérielles** 159
- B — De la nécessité de surmonter les contraintes de dimension qui structurent le développement local et de revoir les relations entre l'urbain et le local**161
 - 1. Les problèmes inhérents aux territoires périphériques161
 - 2. Raisons structurelles des contraintes de dimension161
 - 3. Nouvelles fonctions des armatures urbaines dans les rapports du local et du global162
 - 3.1. Une fonction de services aux entreprises163
 - 3.2. Une fonction d'innovation163
 - 3.3. Une fonction de communication163
 - 3.4. Une fonction de mise en réseau d'échanges internationaux163
 - 3.5. Une fonction d'environnement et de qualité de vie164
- C — De la nécessité de favoriser le désenclavement des zones isolées des pôles d'activité par une approche sélective des infrastructures de communication**165
 - 1. Les nouveaux besoins des collectivités locales en infrastructures de transport165
 - 2. Les besoins des entreprises locales en télécommunications166
- D — De la nécessité d'inscrire les stratégies de développement local dans une optique évolutive et de continuité**167
- E — De la nécessité de mener des actions intégrées de développement local fondées sur les domaines - clés de la dynamique locale**169
 - 1. Des actions en faveur d'équipements de soutien et d'accompagnement centrés sur la création de services aux entreprises169

1.1.	Des équipements pour des services de collecte et de maîtrise de l'information	169
1.2.	Des équipements pour des services en aide à la gestion	170
1.3.	Des équipements pour des services de commercialisation des produits ..	170
1.4.	Des équipements pour des services de financement des investissements des PME	170
2.	Des actions en faveur d'équipements de soutien au transfert et à l'adaptation des technologies par les entreprises locales	171
3.	Des actions en faveur d'équipements de support à l'innovation sociale et à la formation : émergence d'une nouvelle valorisation des ressources humaines	172
4.	Des actions-cadres en faveur d'équipements centrés sur l'organisation productive	173

Les nouvelles dynamiques de développement local prennent appui sur une série de principes qui se traduisent par des politiques locales qui intègrent la dimension du global et qui demandent de la part des acteurs locaux un changement de perspectives assez radical.

Nous avons relevé cinq principes de base indispensables pour opérer cette mutation :

- 1er principe : articuler les choix infrastructurels aux politiques de valorisation des ressources immatérielles;
- 2ème principe : surmonter les contraintes de dimension qui structurent le développement local et revoir les relations entre l'urbain et le local;
- 3ème principe : favoriser le désenclavement des zones isolées des pôles d'activité en s'appuyant en priorité sur le développement des infrastructures de transport et de télécommunication;
- 4ème principe : inscrire les politiques de développement local dans une optique stratégique évolutive et de continuité;
- 5ème principe : mener des actions intégrées de développement local fondées sur les domaines-clés de la dynamique locale.

A — De la nécessité d'articuler les choix infrastructurels aux politiques de valorisation des ressources immatérielles

Le choix des infrastructures constitue un enjeu crucial dans l'élaboration des politiques de développement local et demande une attention particulière tant en raison de leurs coûts élevés que de leur importance dans les budgets communautaires et nationaux. L'expérience démontre que l'on ne peut avoir une approche unique et uniforme en cette matière. Une distinction doit être opérée entre les zones qui jouissent d'une position centrale dans les échanges intracommunautaires et les régions périphériques fortement handicapées dans leurs communications avec les autres régions de la Communauté européenne.

En cette matière plus qu'en toutes les autres, il faut intégrer les mutations économiques et technologiques de l'économie globale et rompre avec l'idée préconçue que la création d'infrastructures entraîne automatiquement une modernisation des tissus productifs locaux et une régénérescence de la croissance locale.

Ainsi à titre d'exemple, l'évaluation des politiques de création de parcs industriels mises en oeuvre durant les années 60/70 montre de manière claire que ceux-ci ne constituent pas une panacée universelle tant les retombées économiques de ces infrastructures ont été particulièrement-

faibles dans les zones locales peu développées ou périphériques, en comparaison avec les coûts importants que représentent leur création et leur entretien ultérieur par les collectivités locales. Le déclin des régions de tradition industrielle relativement bien dotées en infrastructures de communication et de transport représente un autre exemple de la nécessité de revoir les priorités en matière de choix infrastructures en tenant compte de la part grandissante des facteurs immatériels dans les processus de production.

Mais qu'il n'y ait pas de malentendu : la place croissante accordée aux facteurs immatériels dans les processus de développement ne signifie pas de renoncer aux infrastructures de désenclavement local pour les régions géographiquement périphériques et rurales, mais rend nécessaire de recentrer la dimension locale sur le développement des infrastructures «structurantes» du nouveau système de production.

Il est par conséquent essentiel dans le choix des infrastructures de respecter deux impératifs :

- nécessité de miser sur une approche équilibrée et complémentaire entre les investissements matériels et les

investissements immatériels dans les programmes de développement local;

- une plus grande sélectivité en faveur d'équipements structurants en relation avec les besoins spécifiques des activités industrielles et des services des tissus productifs locaux.

Il n'est certes guère aisé de convaincre les responsables politiques qu'il est parfois

plus rentable d'investir dans la formation et l'organisation du développement que dans la création d'infrastructures, ces dernières ayant l'avantage d'être visibles et mesurables.

C'est pourtant cette mutation «culturelle» qui permettra aux territoires les plus défavorisés de sortir gagnants du processus en cours.

B — De la nécessité de surmonter les contraintes de dimension qui structurent le développement local et de revoir les relations entre l'urbain et le local

1. Les problèmes inhérents aux territoires périphériques

Les régions périphériques de la Communauté possèdent un réel handicap de par leur position par rapport aux pôles d'activités de type urbain et métropolitain. Il n'est en effet plus à démontrer que les zones fortement urbanisées et en particulier les métropoles constituent des noeuds où s'agglutinent les centres de décision économiques, politiques, financiers et administratifs.

Les concentrations des entreprises tant industrielles que de services, des centres de recherche, des universités, des écoles, des institutions financières est telle, que la **zone urbaine** devient une **plateforme d'échanges obligés** pour les entreprises. Une inaccessibilité aux «produits» et «services» de type urbain entraînerait plusieurs dangers :

- un danger d'**isolement** par rapport à des mutations technologiques et économiques;
- un danger d'**essoufflement** dans le temps par absence d'ouverture vers l'extérieur;
- un **dépeuplement** (tant en personnes qu'en entreprises) progressif et irréver-

sible lié à l'absence des services vitaux au développement de la vie économique.

A quel niveau de lecture faut-il par conséquent repenser le développement de ces territoires en marge des pôles d'activités économiques ?

2. Raisons structurelles des contraintes de dimension

Les besoins d'acquisition d'une **masse critique** constituent l'enjeu fondamental du désenclavement des zones périphériques. Plusieurs raisons structurelles liées à la globalisation des échanges économiques et à la prédominance du facteur technologique justifient le recours à cette masse critique et à la nécessité de dégager des économies d'échelle:

- le **développement des nouveaux déterminants de la croissance** (services aux entreprises, innovation, communication, etc.) s'observe aux **endroits où la demande est la plus forte**, davantage regroupés par conséquent au niveau des pôles urbains. En particulier, l'origine multisectorielle de la demande des services aux entreprises amène ces derniers à s'installer

là où la possibilité de tirer profit d'économies d'agglomération issues d'une demande plus diversifiée (concentration d'activités industrielles multiples) est la plus importante. Les régions mono-industrielles qui constituent la particularité majeure des zones périphériques apparaissent par conséquent défavorisées de par leur impossibilité d'assurer une rentabilité minimale aux entreprises de services s'installant en milieu local;

- l'installation de réseaux de services de communication et de transports rapides se limite aux centres d'agglomération où la demande est importante. Qu'en est-il de l'approvisionnement et du désenclavement des zones périphériques ?
- la place croissante qu'occupe la technologie dans les processus de production impose la nécessité d'exploiter au mieux des économies d'échelle par le biais de coopérations inter-entreprises. Signalons en l'occurrence comme raisons majeures à ce recours à des économies d'échelle :
 - la croissance des coûts des politiques en R&D des entreprises
 - la transférabilité des technologies ; ex : l'interconnexion de la micro-électronique, des nouveaux matériaux et de la mécanique dans le secteur de l'automobile
 - le besoin de continuité dans les démarches d'innovation des entreprises, lié au raccourcissement du cycle de vie des produits, etc.

3. Nouvelles fonctions des armatures urbaines dans les rapports du local et du global

La proximité d'une armature urbaine semble par conséquent constituer une voie indispensable du désenclavement des zones périphériques. Son rôle consiste à générer des «économies d'agglomération», c.à.d. de fournir aux agents économiques des bénéfices économiques grâce à leur localisation dans un espace préstructuré où une série de fonctions leur

permettent de réaliser des économies d'échelle.

Dans le système industriel ancien qui a structuré les armatures urbaines traditionnelles, les agents économiques tiraient leurs «économies d'échelle» de la proximité entre les facteurs de production et le marché ainsi que de l'articulation entre les activités industrielles et les services de consommation, dans une logique de concentration de la population renforçant ainsi les dynamiques de polarisation.

Dans le nouveau système techno-industriel, il y a une rupture spatiale entre les activités économiques et le marché, celui-ci étant devenu exogène parce que global, de même qu'entre les savoir-faire localisés et l'accès aux technologies, ces dernières étant elles aussi le plus souvent exogènes au milieu local.

Il est toutefois utile d'attirer l'attention sur le fait que cette nouvelle approche entre l'urbain et le local n'a rien à voir avec le développement des dynamiques métropolitaines qui ont plutôt tendance à concentrer et accaparer les ressources de leur périphérie sans perspective de développement territorial. D'une certaine manière, les grandes métropoles «roulent» pour elles-mêmes et ne peuvent de ce point de vue pas servir d'appui solide aux dynamiques de développement local.

Il en est tout autrement des villes de moyenne importance qui ont besoin d'un hinterland économique de proximité pour remplir leurs fonctions sociales et collectives. A l'inverse, les collectivités locales ne pourraient se passer d'elles sous peine de se trouver marginalisées face à la globalisation des échanges économiques et d'accroître l'émigration des populations jeunes à la recherche d'emplois.

N'y-a-t-il donc pas un nouvel équilibre à élaborer en réhabilitant le rôle des villes moyennes dans la mise en oeuvre des politiques locales ?

Cette nouvelle approche des relations entre l'urbain et le local passe par la mise en oeuvre d'un processus de développement organisé, rarement pris en

compte jusqu'ici en tant que tel dans les programmes de développement local (nous en reparlerons dans le chapitre IV).

Le système urbain semble par conséquent appelé à réconcilier les nouveaux rapports entre le local et le global par la réalisation de fonctions nouvelles visant en priorité la reconstitution des tissus productifs et l'ouverture extérieure aux échanges économiques et technologiques mondialisés.

Nous voudrions sans être exhaustif épinglez quelques unes de ces fonctions nouvelles de l'espace urbain créateur de «milieux innovateurs» :

- une fonction de services aux entreprises
- une fonction d'innovation
- une fonction de communication
- une fonction de mise en réseaux d'échanges internationaux
- une fonction d'environnement et de qualité de vie.

3.1. Une fonction de services aux entreprises

Les tissus productifs locaux sont souvent caractérisés par un déséquilibre entre les services de consommation et les activités industrielles, qui manquent pour que se développe une base minimale de services productifs (marketing, ingénierie financière, conseils en management, etc...). Or, ces derniers contrairement aux biens industriels où il peut y avoir une séparation dans l'espace entre production et consommation, se localisent à proximité d'une demande car leurs activités sont quasi simultanées par rapport à la production. Par ailleurs, les études récentes montrent l'origine multi-sectorielle de la demande des services aux entreprises, l'industrie locale ne suffisant pas pour assurer leur rentabilité. C'est la raison pour laquelle ces services s'installent là où il y a possibilité de tirer profit d'économies d'agglomération à partir d'une demande plus diversifiée.

3.2. Une fonction d'innovation

Les entreprises locales tirent leur capacité d'innovation technologique de la rencontre

de plusieurs facteurs favorisés par la fonction urbaine : présence d'institutions scolaires du niveau technique supérieur et de formations supérieures pour la main-d'œuvre locale, présence de laboratoires de recherche ou de centres de transferts de technologie pour l'accès aux technologies génériques. Les travaux les plus significatifs sur les processus d'innovation ont montré que ceux-ci se développent le mieux dans des ensembles organisés où la dynamique des territoires joue un rôle déterminant en tant qu'agglomération spatiale d'activités. Comme l'ont montré les travaux du GREMI, la production de l'innovation est le résultat de processus sociaux d'apprentissage, du développement de synergies par combinaisons de savoir-faire et de relations de coopération où la composante territoriale joue un rôle déterminant. La simple dotation régionale de facteurs n'est pas une condition suffisante pour générer de manière mécanique des économies d'agglomération en matière d'innovation.

3.3. Une fonction de communication

S'insérer dans l'économie globale signifie pour les firmes locales s'ouvrir vers les marchés d'exportation. Les moyens de communication et de télécommunication sont par leur rapidité et leur qualité des instruments indispensables. Ici aussi, l'armature urbaine peut contribuer à «accrocher» l'espace local et régional aux structures de communication mondialisées en créant un maillage de réseaux intrarégionaux reliant les périphéries à des structures de communication intégrées, qui assurent l'intermédiation vers les réseaux mondiaux selon une approche plurimodale tant dans le domaine des transports (aéroports, réseaux ferroviaires à grande vitesse, liaisons portuaires et autoroutières) que dans le domaine des télécommunications par les connexions à un téléport ou à des réseaux urbains intégrés.

3.4. Une fonction de mise en réseau d'échanges internationaux

L'insertion dans des réseaux de coopération industrielle et technologique nécessite l'existence d'un milieu d'échanges ouvert vers l'extérieur que peut offrir une agglomération

mération urbaine par la création d'un milieu d'affaires et de structures de commercialisation ainsi que par l'organisation de foires ou de rencontres internationales (colloques, conférences, festival culturel, etc...). Le facteur culturel ne doit pas être sous-estimé car il intervient de manière de plus en plus significative dans les décisions de localisation de firmes à potentiel technologique élevé qui font appel à des populations jeunes qualifiées très sensibles à l'environnement culturel dans lequel elles devront vivre.

3.5. Une fonction d'environnement et de qualité de vie

L'aménagement du territoire a toujours été au centre de la problématique urbaine mais sa nature s'est profondément modifiée sous la pression des facteurs immatériels. En effet, l'industrialisation a engendré de fortes déséconomies d'agglomération

qui ont eu un effet néfaste sur la qualité de la vie urbaine : pollutions atmosphériques, nuisances, insalubrité du parc de logement, politique foncière abusive, etc. La nouvelle fonction urbaine en matière d'aménagement du territoire se doit de résoudre ces problèmes et d'offrir un cadre de vie de qualité et un environnement écologique acceptable si elle veut coïncider avec sa fonction de dynamiseur économique de l'espace local.

En effet, les études sur les expériences de reconversion régionale indiquent la rénovation urbaine, la promotion de l'habitat social, la protection de l'environnement, le développement des transports collectifs ainsi que les équipements culturels, non seulement comme facteurs importants d'attractivité régionale mais surtout comme éléments de succès des actions de régénérescence des tissus productifs locaux.

C — De la nécessité de favoriser le désenclavement des zones isolées des pôles d'activité par une approche sélective des infrastructures de communication

Par ce principe, nous voulons mettre en évidence qu'il faut donner priorité aux infrastructures de communication qui poursuivent le double objectif de désenclavement des zones périphériques et de réponse aux besoins qualitatifs de communication des entreprises locales.

Le développement des entreprises existantes et la création d'entreprises au niveau local sont en effet directement concernés par l'existence d'un réseau de communication diversifié capable de réduire au maximum le coût des flux des matières premières et des produits, d'autant que l'accessibilité à ces zones améliore aussi les possibilités de localisation d'entreprises exogènes.

Dans ce domaine, les demandes des entreprises ont, toutefois, évolué sous la pression des mutations tant dans le domaine des infrastructures de transport que dans celui des télécommunications, au point de remettre en cause l'approche classique de leur contribution au développement local.

1. Les nouveaux besoins des collectivités locales en infrastructures de transport

Si la création des infrastructures de transport a représenté un domaine d'ac-

tion privilégié des politiques publiques locales, cette option est devenue actuellement plus problématique. La part importante des infrastructures de transport dans les budgets publics et l'ampleur de leur coût par rapport aux bénéfices que les collectivités locales en retirent sur le plan économique soulève la question de leur efficacité pour engendrer une croissance industrielle. Beaucoup de communautés locales ont misé, voire même surinvesti dans ce type d'investissement jugé très longtemps comme le facteur déterminant de la localisation des entreprises.

Il n'est pas évident cependant que le point de vue actuel des entreprises en la matière soit le même que celui des pouvoirs publics. Pour ces derniers, l'accessibilité aux zones les plus périphériques répond à un principe d'équité sociale. Pour l'entreprise, le critère de développement des moyens de transport répond à une logique de rentabilité des coûts de production. Les mutations technologiques ainsi que la mondialisation des échanges économiques modifient considérablement l'approche du problème en ce sens que la rapidité des flux des échanges et leur qualité prend le pas sur la proximité des facteurs de production et des marchés.

Il en résulte que les demandes en communications de transport des entreprises localisées dans des zones périphériques portent moins sur la quantité de voies de communication à créer que sur la **rapidité et la qualité des réseaux** ainsi que leur **connexion** à des réseaux mondialisés comme par exemple :

- les liaisons rapides avec les centres urbains et les noeuds de communication internationaux;
- les connexions du réseau routier local aux grands axes autoroutiers;
- le raccordement des lignes de chemin de fer au le réseau interurbain de grande vitesse;
- les liaisons avec les moyens aéroportés : services aériens locaux connectés aux aéroports de dimension internationale, développement de liaisons inter-régionales, etc .

2. Les besoins des entreprises locales en télécommunications

Les télécommunications constituent un autre domaine-clé pour l'accessibilité des entreprises locales, surtout les PME, aux échanges économiques intracommunautaires. Les technologies avancées de communication permettent à la fois aux entreprises locales de se positionner internationalement et aux entreprises de services de se localiser dans des zones plus périphériques sans les priver d'une demande de services externe à ces zones, condition nécessaire à leur rentabilité.

Dans les zones relativement isolées, des efforts très importants ont été réalisés pour connecter les populations au réseau télé-

phonique classique. Il s'agit d'une dotation élémentaire mais non suffisante. En effet, il est important de prendre conscience que dans le domaine des télécommunications, le critère de la rapidité est aussi le facteur fondamental et que les nouvelles technologies sont en train d'opérer une révolution dont on commence à peine à mesurer l'ampleur. Les services de communication par l'image (ex: téléconférences, services commerciaux de télévision) et la rapidité du transport de l'information (ex: télécopier, système Modem, etc) prennent le pas sur le réseau téléphonique traditionnel.

Deux problèmes majeurs fortement reliés entre eux se posent à l'égard du développement local. Il s'agit de l'**accès technique** au réseau moderne de télécommunication et de la **tarification** des liaisons.

Le RNIS (Réseau Numérique Intégré des Services) qui constitue la base des infrastructures modernes en place actuellement, limite l'installation des réseaux de services aux centres d'agglomérations où la demande est importante. La question est donc posée de l'**approvisionnement des zones périphériques** en technologies avancées de télécommunication.

Par ailleurs, le **coût de la communication** est fonction de la demande. Là où la demande est faible comme c'est le cas des zones périphériques, le coût de l'accès au réseau sera élevé même dans l'hypothèse d'une bonne dotation en infrastructures de télécommunication. Il paraît donc essentiel de prévoir des **mécanismes de péréquation** tarifaire comme c'est le cas actuellement dans le domaine de la téléphonie dans la plupart des pays de la Communauté européenne.

D — De la nécessité d'inscrire les stratégies de développement local dans une optique évolutive et de continuité

La définition d'axes stratégiques de développement local repose sur la **maîtrise du facteur temps** lequel implique plusieurs principes :

- le **caractère graduel et évolutif des processus de développement local** : il est nécessaire de tenir compte des délais inhérents à toute action de développement local, délais d'autant plus longs que les déséquilibres qu'il s'agit de corriger sont importants.

Il a ainsi été démontré qu'une région ayant un PIB par habitant égal à 70% de la moyenne communautaire et qui voudrait atteindre le niveau de 90% de la moyenne communautaire, devrait enregistrer, chaque année pendant vingt ans, un taux de croissance supérieur de 1,25 point au taux de croissance moyen de la Communauté. C'est dire que la politique locale (régionale) est une tâche de longue haleine qui demande des actions cohérentes et convergentes dans le temps, d'autant qu'elle doit s'intégrer dans une économie ouverte dont les tendances peuvent induire des effets négatifs sur l'évolution économique des tissus productifs locaux.

Rappelons également (voir chapitre 7 point 2.b) la nécessité pour les régions

périphériques d'**évoluer progressivement** d'une situation d'échanges inter-industriels dont les performances structurelles sont caractérisées par des secteurs intensifs en main-d'oeuvre peu qualifiée, vers une situation d'échanges intra-industriels qui s'appuie sur le développement de secteurs intensifs en capital et en R & D.

- le corollaire qui en découle est que le développement local doit reposer sur des **mécanismes organisationnels** qui privilégient des actions de développement décloisonnées et intégrées dans une vision interactive des différents champs-clés de l'activité locale. L'accent est mis ici sur la constitution de réseaux d'acteurs et la capacité de savoir-faire et d'expérimentation des acteurs locaux. C'est à ce niveau qu'interviennent aussi les mécanismes institutionnels qui structurent les relations entre divers pouvoirs publics.
- enfin, les initiatives de développement local doivent revêtir un **caractère persistant et durable**; il importe par conséquent :
- d'intégrer une dimension de **long terme** dans les projets (développer en

l'occurrence l'accessibilité aux marchés communautaires dans une optique dépassant les objectifs du projet en particulier);

— de recentrer les initiatives locales dans une **perspective globale** en tenant compte des contraintes de masses critiques financières, humaines, matérielles, etc.

E — De la nécessité de mener des actions intégrées de développement local fondées sur les domaines - clés de la dynamique locale

Des études menées par le RIDER sur les tissus productifs locaux, notamment sur des zones rurales et sur des zones de vieille industrialisation, ressortent **quatre domaines prioritaires** pour aiguiller une dynamique de développement local. Ces domaines-clés font appel à des actions communes qui impliquent de les appréhender de manière **intégrée**; il s'agit:

- des actions en faveur d'équipements de soutien et d'accompagnement centrés sur la création de services aux entreprises;
- des actions en faveur d'équipements de soutien au transfert et à l'adaptation des technologies par les entreprises locales;
- des actions en faveur d'équipements de support à l'innovation sociale et à la formation;
- des actions en faveur d'équipements centrés sur l'organisation productive.

1. Des actions en faveur d'équipements de soutien et d'accompagnement centrés sur la création de services aux entreprises

L'entreprise locale ne peut faire face seule aux impératifs d'ouverture aux échanges

intracommunautaires et d'accès aux nouvelles technologies. Dans les grandes zones urbaines et métropolitaines, les entreprises peuvent recourir à des services spécialisés, réduisant ainsi les coûts organisationnels énormes qu'impliquerait l'internalisation de ces fonctions dans l'entreprise.

Au niveau local, la présence de tels services est faible voire nulle faute de demandes suffisantes de la part des entreprises locales. Pour casser ce «cercle vicieux du maldéveloppement», il est nécessaire de mettre en place des structures d'accompagnement et de soutien de services aux entreprises locales.

Cette offre de services vise à aider l'entreprise à réaliser une série de tâches et de fonctions qu'elle ne peut remplir par ses moyens propres. Relevons principalement les services suivants :

1.1. Des équipements pour des services de collecte et de maîtrise de l'information

Il s'agit principalement de la connaissance des produits concurrents, des marchés potentiels et des compétiteurs. La réalisation de cette fonction nécessite l'accès rapide à des banques de données internationales et la maîtrise

du traitement informatisé des données. La mise en place de tels services est étroitement liée à la possibilité des zones périphériques d'être connectées à des systèmes avancés de télécommunications.

1.2. Des équipements pour des services en aide à la gestion

De nombreuses entreprises locales pratiquent des méthodes de gestion artisanale peu adaptées à des pratiques de production et de commercialisation qui s'inscrivent dans un contexte d'internationalisation des échanges économiques (emploi des langues, négociations interfirmes, décentralisation des responsabilités, etc...). Par ailleurs, la modernisation des équipements de production modifie considérablement la nature et la répartition des tâches, faisant appel à des formes d'organisation du travail nouvelles. L'acquisition d'une nouvelle pratique de gestion nécessite pour le chef d'entreprise et les cadres des connaissances nouvelles qu'ils peuvent acquérir par des stages de formation en gestion et le recours à des services de conseil pouvant les aider à améliorer leurs performances.

1.3. Des équipements pour des services de commercialisation des produits

L'exportation des produits sur un marché intracommunautaire constitue souvent un frein à l'innovation de produits pour l'entreprise orientée sur un marché local ou national. Il est capital dans ce domaine que l'entreprise puisse faire appel à des services spécialisés en marketing tant pour la prospection des marchés potentiels que pour la commercialisation des produits (campagnes publicitaires, choix d'un public cible, design des produits, etc...).

Une initiative intéressante déjà réalisée dans certains pays est la mise en place de structures de consortium de ventes de produits diversifiés par groupements d'entreprises sur des marchés internationaux communs, l'aide des

pouvoirs publics au financement d'études de marché, la mise en place au niveau local de structures de relais à des centres internationaux d'affaires. Etant donné la faiblesse de l'offre industrielle au niveau local et la difficulté de réaliser des économies d'échelles pour les services productifs, une voie alternative pourrait être de mettre en place des centres régionaux de services polyvalents capables d'apporter aux entrepreneurs l'information et le savoir-faire managérial.

1.4. Des équipements pour des services de financement des investissements des PME

La modernisation et l'innovation technologiques nécessitent des investissements importants qui dépassent largement les disponibilités financières des entreprises locales. Le recours à l'emprunt est une formule coûteuse pour le financement d'activités dont on ne peut attendre une rentabilité qu'à moyen terme. Les études sur les processus d'industrialisation au niveau local ont clairement montré que l'entrepreneur pouvait s'appuyer pour sa politique d'investissements courante sur une épargne de proximité localement disponible.

Ces sources classiques de financement des entreprises deviennent plus problématiques lorsqu'il faut investir en matière de transferts de technologie ou d'acquisition de nouveaux équipements, notamment via l'octroi de capital-risque adapté aux besoins des entreprises locales. En effet, dans la plupart des pays hautement industrialisés, le financement de l'innovation technologique s'effectue par des formules de capital-risque (venture capital), surtout efficaces pour le financement de produits de haute technologie où la rentabilité des capitaux investis est élevée et relativement rapide.

Il n'en est pas de même pour le financement de l'innovation technologique centrée sur l'incorporation des technologies à des productions traditionnelles. A cet égard, il est utile d'attirer l'attention sur le fait que les principales diffi-

cultés rencontrées par les entreprises locales sont attribuées au financement de leur croissance en particulier au-delà des marchés locaux; les besoins de financement de croissance des entreprises locales sont particulièrement liés à la taille restreinte des marchés locaux sur lesquels elles opèrent.

En particulier, les **PME à croissance rapide** qui ambitionnent de développer leurs activités deviennent rapidement **surdimensionnées** pour les marchés intérieurs (notamment pour la Grèce et l'Irlande) et requièrent des coûts de transfert importants pour **surmonter l'éloignement des nouveaux marchés** potentiels et les barrières financières qui s'opposent à une pénétration des marchés d'exportation.

Par ailleurs, le **risque élevé** qu'impliquent bon nombre de projets d'investissement au niveau des entreprises locales entraîne une **attitude de prudence de la part des institutions financières**; parmi les principales contraintes auxquelles sont confrontées les entreprises locales, il faut relever :

- la **taille minimale du prêt** sur laquelle les institutions insistent pour couvrir les frais indivisibles de gestion et d'évaluation;
- le **risque relativement élevé** lié au taux d'échec des PME locales, particulièrement lors de leurs phases de lancement et développement, ce qui se traduit par les taux d'intérêts plus élevés et les garanties imposées aux PME;
- l'**absence de projets de bonne qualité** et de présentation adéquate aux institutions financières, par ailleurs aggravée par le manque de compétences du personnel bancaire pour évaluer correctement la rentabilité des projets soumis.

Il est, dès lors, fondamental de concevoir des structures de capital-risque plus adaptées aux besoins de l'entreprise locale. Ces formules qui impliquent la reconnaissance du principe de la rentabilisation à terme et non immédiate requièrent la collaboration des institutions financières privées et de pouvoirs

publics. Il faut en ce domaine innover et proposer des formules de financement qui le plus souvent seront complémentaires comme la constitution de fonds d'investissement, des formules de prêts participatifs technologiques, des systèmes d'assurance contre les risques et des systèmes d'incitants publics à l'innovation technologique (subventions et aides fiscales).

C'est donc dans une démarche de complémentarité entre diverses sources de financement (financial package) qu'il apparaît le plus réaliste de réunir les capitaux nécessaires au **financement des investissements technologiques** et, cela est plus vrai encore pour les entreprises locales.

Enfin, il ne faut pas pour autant négliger les autres **besoins de financement interne de l'entreprise**. Il est rare, d'ailleurs, que les deux démarches soient isolées dans la stratégie de l'entreprise. Ici aussi, des formules de financement plus innovatrices doivent être trouvées par rapport aux formules classiques d'autofinancement ou de recours aux crédits garantis, tels que : le leasing, le crédit-bail immobilier, les prêts participatifs, les assurances et les encadrements financiers à l'exportation, etc...

Notons que ces demandes financières nouvelles entraînent le développement d'**intermédiaires financiers** requérant des **compétences nouvelles**, notamment par le biais des banques locales ou des caisses d'épargne, qui diversifient ainsi leurs prestations pour se reconvertir en centres de conseil et d'ingénierie financiers particulièrement bien adaptés aux besoins de l'économie locale.

2. Des actions en faveur d'équipements de soutien au transfert et à l'adaptation des technologies par les entreprises locales

L'adaptation technologique est le prérequis indispensable à une insertion des

entreprises locales dans une économie globale.

Cela est d'autant plus impératif pour la plupart des entreprises localisées en zones rurales car d'une production restée à un stade artisanal, l'entreprise doit s'orienter vers des productions à plus haute valeur ajoutée qui nécessitent inmanquablement le recours à des technologies appropriées.

L'innovation technologique en zones rurales (et semi-rurales) ne doit, cependant, pas être confondue avec la mise en place de centres de production de haute technologie de type technopolitain. En effet, ainsi que le démontrent les études récentes sur la création de technopoles, ces structures ne peuvent être efficaces qu'à certaines conditions qui ne sont pas remplies au niveau local.

L'enjeu de l'innovation technologique au niveau local consiste surtout à aider l'entrepreneur à innover sa production en y intégrant les technologies existantes. A cet égard, il est important aussi de distinguer les innovations de produits et les innovations de procédés; les premières ont un impact direct et plus important sur la croissance de la valeur ajoutée locale tandis que les secondes visent uniquement l'augmentation de la productivité.

Le facteur-clé de la réussite de cet enjeu est le **transfert de technologies** par la mise en place des dispositifs tels que :

- la création de centres de transfert de technologies;
- le développement de services à orientation technologique dont le but est de mettre à la disposition de l'entreprise de manière temporaire des audits technologiques et/ou des chercheurs (en collaboration avec des centres de recherche universitaires ou technologiques);
- la constitution de réseaux de relations interentreprises et de laboratoires en R&D pour le lancement de nouveaux produits;
- la mise en place de systèmes d'accès à l'information technologique en connexion avec des réseaux mondialisés;

- l'élaboration de stages d'information et de sensibilisation aux transferts technologiques et aux problèmes de gestion de l'innovation technologique auprès des entreprises, etc.

3. Des actions en faveur d'équipements de support à l'innovation sociale et à la formation: émergence d'une nouvelle valorisation des ressources humaines

Le positionnement favorable du territoire face au facteur technologique passe par l'acquisition d'une formation aux nouveaux domaines technologiques et aux évolutions des conditions de production des nouveaux produits. Outre une culture ouverte au changement, la main-d'oeuvre locale devra acquérir un savoir-faire qui permet une maîtrise des instruments et des techniques requises et surtout la capacité de s'adapter à leur évolution.

D'une manière générale, cette montée de l'immatériel induit des mutations fondamentales pour l'emploi et les qualifications :

- émergence de nouveaux types d'emplois qualifiés dans les domaines tels que la programmation, l'organisation, la conception, la gestion, l'ingénierie.
- disparition des emplois peu qualifiés, les tâches banalisées et répétitives tendant à disparaître par l'introduction de la robotique et de la télématique dans le processus de production.
- nécessité de créer des formations de haut niveau à l'interface entre l'industrie et la recherche pour faciliter l'innovation technologique des entreprises.

Une des cibles privilégiées sera bien évidemment la formation continuée et le recyclage de la main d'oeuvre en favorisant les politiques de formation qui mettent en relation les instituts techniques et les entreprises locales.

4. Des actions-cadres en faveur d'équipements centrés sur l'organisation productive

Ce dernier champ d'action se distingue des précédents en ce sens qu'il intègre une dimension transversale dans les dynamiques de développement local. L'idée centrale repose ici sur la nécessité de resituer l'organisation productive locale dans une logique articulée et complémentaire de structuration du tissu productif local et d'ouverture sur les marchés externes.

Les actions-cadres reposent sur les objectifs stratégiques suivants :

- permettre l'accessibilité des produits locaux au marché intracommunautaire en favorisant l'accès à des marchés plus ciblés et en soutenant des politiques favorables à l'exportation;
- favoriser l'intégration et l'adaptation de technologies nouvelles à la fabrication des produits locaux, notamment par l'accès aux informations sur l'état des technologies existantes mais également par des transferts de technologies adéquates;
- développer la capacité de gestion stratégique des entrepreneurs par
 - des actions de formation en management stratégique (nouveaux modes de gestion, capacités de négociation, emploi de langues étrangères, etc ...);
 - agir davantage sur la création de la demande de services aux entreprises vitaux et pas uniquement sur la création artificielle d'une offre locale de services qui peut rester sous-utilisée et risque de ne jamais se développer;
 - stimuler les injections d'énergies extérieures à travers des coopérations entre entreprises internes et externes, entre entreprises et institutions de recherche, de financement, de formation, ...
 - développer les fonctions les plus créatives de valeur ajoutée dans les productions de spécialisation locale et/ou dans les niches les plus qualifiées;
 - orienter graduellement la dynamique de développement local axée traditionnellement sur un avantage comparatif statique (coûts salariaux, localisation de matières), vers un développement axé sur un «avantage comparatif du milieu local» de nature plus qualitatif et intégré tels que partenariats ciblés, qualification de la main-d'oeuvre, environnement, etc.

Des politiques d'infrastructures à géométrie variable

A — La dynamique de développement local : une politique de développement territorial à géométrie variable	.....177
1. Le niveau local circonscrit à la sphère du développement local directement maîtrisable	.....178
2. Le niveau supralocal de proximité circonscrit par l'environnement du développement local qui peut générer des externalités grâce à l'effet de proximité	.....178
3. Le niveau global circonscrit à l'ensemble des échanges intracommunautaires	.....178
B — Comment les infrastructures s'articulent-elles aux référents territoriaux ? Une priorité aux infrastructures structurantes	.....179
1. Les infrastructures de consolidation des potentialités endogènes ou les équipements de soutien à l'encadrement et au développement économique et technologique des entreprises	.....180
2. Les infrastructures intermédiaires centrées sur la création d'externalités en liaison avec le niveau supralocal de proximité	.....180
2.1. Les infrastructures d'accueil	.....181
2.2. Les infrastructures de relais et de transfert	.....181
3. Les infrastructures lourdes de désenclavement territorial	.....181
3.1. Le réseau routier	.....181
3.2. Le réseau aérien	.....181
3.3. Le réseau ferroviaire	.....181
3.4. Le réseau maritime	.....182
3.5. Le réseau combiné	.....182
3.6. Le réseau télécom	.....182

A — La dynamique de développement local : une politique de développement territorial à géométrie variable

En raison des différentes problématiques qui interfèrent dans la dimension locale (problématique du désenclavement, mise en réseau, proximité urbaine, etc), il s'impose de recentrer la dynamique locale sur une dynamique de développement territorial qui dépasse la simple logique d'exploitation et d'organisation de l'endogène : le développement local n'est pas un processus isolé.

Les entreprises locales sont confrontées aux difficultés d'intégrer les facteurs endogènes aux facteurs exogènes dans une perspective de compétitivité à l'échelle globale. La stratégie de développement de l'entreprise locale se situe par conséquent au point de convergence de deux dynamiques :

- le développement d'une valeur ajoutée locale au départ des ressources endogènes;
- l'intégration des déterminants exogènes au territoire local liés aux paramètres de la globalisation (accessibilité aux marchés intra-communautaires, accessibilité rapide à la formation et l'information, etc.)

Ni une politique axée exclusivement sur le potentiel endogène, ni exclusivement

sur les investissements étrangers, n'est viable à terme.

En l'occurrence, il ne s'agit pas de parachuter au niveau du territoire des technologies avancées parce qu'elles sont avancées mais d'étudier quel type de technologies avancées peut être utilisé par les potentiels de production et de savoir-faire locaux. L'échec de la création de technopoles dans les régions en développement est indicative de mauvaises stratégies de développement territorial où, en voulant miser sur des critères d'excellence de création technologique totalement déconnectés du tissu productif, on a le plus souvent à grands frais créé des infrastructures de pôles technologiques sans effets d'irradiation sur la conversion technologique du territoire.

Les changements structurels et les contraintes de la compétitivité qu'implique en particulier la construction du Marché unique imposent aux entreprises et aux économies locales une maîtrise de plus en plus complexe de leurs interdépendances avec les niveaux supra-locaux.

A cet égard, trois niveaux de référents territoriaux sont envisageables pour appréhender la dynamique locale dans un contexte plus large .

1. Le niveau local circonscrit à la sphère du développement local directement maîtrisable et caractérisé par:

- l'existence d'initiatives locales de développement de nature fortement endogène, qui s'efforcent par conséquent de valoriser au mieux les ressources humaines, matérielles et financières locales;
- l'existence d'interactions entre acteurs locaux : partenariats entrepreneuriaux, concertation entre agents économiques et publics (formation, recherche, etc), associations culturelles, etc;
- l'existence d'une structure d'organisation et d'encadrement du développement local: système scolaire, services publics, infrastructures de transports locaux, certains services aux entreprises, etc.

2. Le niveau supralocal de proximité circonscrit par l'environnement du développement local qui peut générer des externalités grâce à l'effet de proximité:

- les liaisons à une armature urbaine de proximité : le rôle des villes moyennes

a été mis en évidence comme support d'irradiation des zones périphériques en fonctions urbaines (services aux entreprises);

- les liaisons à des structures de recherche et de développement technologique (centres de transfert de technologies, de formation supérieure, etc);
- les liaisons à des structures de financement et d'épargne de proximité, etc.

3. Le niveau global circonscrit à l'ensemble des échanges intracommunautaires:

- les connexions aux réseaux européens de télécommunication et d'information (connexion aux téléports);
- les connexions aux réseaux d'échanges européens (liaisons avec les métropoles européennes, les marchés mondiaux, etc);
- la mise en place de structures de coopération et de partenariat interrégionales ciblées en fonction des besoins des entrepreneurs locaux (Europarternariat par exemple);
- les liaisons intermodales aux moyens de communication et de transport rapides (autoroutes, parcs d'accès au réseau TGV);

B — Comment les infrastructures s'articulent-elles aux référents territoriaux ?

Une priorité aux infrastructures structurantes

Des trois référents territoriaux sur lesquels se cadrent les actions de développement local, trois groupes d'infrastructures découlent :

- les «infrastructures» de consolidation des potentialités endogènes ou les équipements de soutien à l'encadrement et au développement économique et technologique des entreprises;
- les infrastructures intermédiaires centrées sur la création d'externalités en liaison avec le niveau supra-local de proximité;
- les infrastructures lourdes de désenclavement territorial.

Il importe toutefois de noter que ce recours à ces référents territoriaux et aux infrastructures qui s'y rapportent (voir infra) ne prend de sens que par rapport à une logique chronologique d'actions, à savoir :

1. définir les objectifs du développement et en dégager les priorités; cette première démarche permet d'inscrire les actions à mener dans l'espace (local, supra-local, global ou une combinaison des différents niveaux) et le temps;

Cette première étape possède trois implications de politiques :

- procéder à une **sélectivité des priorités** suivant une démarche systématique et hiérarchisée d'analyse des besoins structurée en trois étapes chronologiques :

1ère étape : analyse au niveau local circonscrit à la sphère du développement local directement maîtrisable;

2ème étape : analyse au niveau supra-local de proximité circonscrit par l'environnement du développement local qui peut générer des externalités par l'effet de proximité;

3ème étape : analyse au niveau global circonscrit à l'ensemble des échanges intra-communautaires;

- la définition d'objectifs de développement doit s'accompagner de la **définition claire d'une politique d'investissement** qui fasse la part entre les investissements matériels et les investissements immatériels afin de respecter une approche équilibrée et complémentaire entre ces deux catégories d'investissements dans les programmes de développement local;

— envisager les différentes sources financières possibles pour répondre à ces priorités (financements communautaire, national, régional);

2. envisager ensuite les infrastructures qui y répondent en tenant compte de trois éléments fondamentaux :

— la nécessité d'inscrire les infrastructures envisagées dans une optique durable ; il faut par conséquent garder à l'esprit le caractère relativement irréversible des infrastructures (lourdes en particulier) lié au poids de l'amortissement et de l'entretien, dès lors qu'elles sont réalisées;

— la remise en question du caractère inéluctable des infrastructures, en se rappelant leur caractère nécessaire mais non suffisant;

— le corollaire des deux éléments précédents aboutit à donner une priorité aux infrastructures structurantes, c'est-à-dire des infrastructures qui soient en relation avec les besoins spécifiques des tissus productifs locaux.

1. Les infrastructures de consolidation des potentialités endogènes ou les équipements de soutien à l'encadrement et au développement économique et technologique des entreprises

Ces équipements devront permettre en l'occurrence :

— la mise en place de «services d'accompagnement intégrés» pour les projets locaux : étude de faisabilité, encadrement technique et gestion de projet, etc;

— le développement de «services à orientation technologique» : mise à la disposition de manière temporaire d'équipes compétentes en R&D, d'audits technologiques, etc;

— la constitution de réseaux de relations interentreprises : groupement d'entre-

prises et de laboratoires pour concentrer les moyens de recherche et/ou lancer de nouveaux produits;

— l'instauration de réseaux d'échanges entre les entreprises et le système éducationnel (école, formation professionnelle);

— des programmes de formation professionnelle à orientation technologique;

— la mise en place de systèmes d'information sur l'évolution des techniques;

— la réalisation d'études régionales de repérage, au sein d'une filière productive, des potentialités (technologiques et de marché) du portefeuille de produits d'une entreprise particulière et/ou d'un réseau d'entreprises;

— des sessions de perfectionnement pour entrepreneurs (connaissances technologiques, management, marketing, etc);

— la création de structures d'encadrement de réseaux d'agents économiques (constitution au niveau local d'un maillage décisionnel entre entrepreneurs, pouvoirs publics locaux et régionaux, responsables sociaux, milieu scolaire et culturel, etc);

— la participation des cadres d'entreprises à des réunions scientifiques, forums, clubs technologiques, etc;

— la mise en place de structures de commercialisation de produits par groupement interentreprise.

2. Les infrastructures intermédiaires centrées sur la création d'externalités en liaison avec le niveau supra-local de proximité

L'enjeu prioritaire de ces infrastructures intermédiaires consiste à permettre aux territoires périphériques de dépasser les contraintes relatives aux masses critiques en rapprochant la dimension locale de la dimension urbaine.

Cette réconciliation entre le local et l'urbain s'appuie sur la nécessité pour les territoires périphériques d'accéder aux fonctions spécifiques que peut offrir une armature urbaine de proximité, à savoir :

- une fonction de services aux entreprises;
- une fonction de formation;
- une fonction de communication;
- une fonction de connexion aux échanges commerciaux;
- une fonction de qualité de vie;

Face à cet enjeu, on distingue deux groupes d'infrastructures :

2.1. les infrastructures d'accueil :

- infrastructures d'accueil pour les fonctions de services (immeubles de bureaux, Horeca);
- structures d'hébergement des PME (centres d'entreprises) comprenant des locaux et des équipements logistiques communs;
- parcs industriels, technologiques;
- infrastructures touristiques, scolaires;
- réhabilitation d'espaces urbains proches des points d'accès aux réseaux de la grande vitesse;
- infrastructures de nouveaux logements;

2.2. les infrastructures de relais et de transfert:

- des centres de transfert de technologie;
- des bureaux de liaisons industrielles, en particulier la création de groupements d'entreprises et de laboratoires pour des actions communes en recherche et développement sur le plan interrégional et européen, en vue de favoriser progressivement des accords avec d'autres partenaires européens;
- la mise au point de réseaux d'information scientifique et technologique.

3. Les infrastructures lourdes de désenclavement territorial

L'enjeu prioritaire de ces infrastructures lourdes consiste à permettre au local de participer à la globalisation des échanges économiques en favorisant l'accessibilité aux flux de transport et de communication rapides et de qualité.

3.1. Le réseau routier:

- infrastructures de transport routier et de connexion aux réseaux autoroutiers;
- infrastructures d'interconnexion des réseaux existants (ex : liaisons routières traversant les Pyrénées);
- infrastructures de connexion routière à des plateformes de transport à grande vitesse (TGV, aéroports) ou à de nouvelles liaisons (connexions routières au Tunnel sous la Manche).

3.2. Le réseau aérien:

- construction ou agrandissement d'aéroports régionaux;
- développement des lignes régionales pour les services de moyenne et de courte distance;
- développements des services complémentaires de transports liés aux aéroports.

3.3. Le réseau ferroviaire:

- accroissement des lignes ferroviaires traditionnelles (passagers et marchandises) intervilles (villes moyennes et métropoles);
- connexion de lignes traditionnelles aux plateformes desservant les lignes à grande vitesse;
- développement d'axes de transport ferroviaires (passagers et marchandises) transrégionaux.

3.4. Le réseau maritime entre autres le développement d'installations portuaires, etc.

— développement des équipements de communication par satellite;

3.5. Le réseau combiné: plat-formes multimodales de fret

— accroissement des câbles de lignes téléphoniques, télex, téléfax;

3.6. Le réseau télécom:

— constitution de réseaux numériques à intégration de services (RNIS);

— équipements de mise en réseau liés aux téléports.

II.B — Guide méthodologique du développement local

Introduction

Une politique de développement, de sa phase de conception à sa réalisation, impose de définir et de mettre en œuvre des méthodes et des moyens (matériels et immatériels).

Ces «**outils et techniques**», mobilisables en cours d'élaboration et de réalisation du programme (programme conçu comme traduction opérationnelle de la politique de développement) doivent, pour obtenir leur pleine efficacité, s'inscrire dans une démarche cohérente et évolutive.

Dans un souci de lisibilité et d'apport de méthode dans la conduite de politiques locales, la démarche de projet global est préconisée comme support méthodologique et opérationnel. Cette approche est proposée comme étape préalable dans l'élaboration et la sélection de mesures et d'actions, permettant de construire un programme pluriannuel, territorialisé, à finalité stratégique et opérationnelle.

Cette orientation permet de déterminer:

- la chronologie de l'élaboration du programme, en posant les étapes à respecter;
- la place des différents outils opérationnels aux différentes étapes de la démarche;
- les moyens tant humains que financiers à réunir pour s'assurer de la réussite de la démarche et de l'efficacité ultérieure du programme.

Tel est l'objet de cette sous-partie.

Le lecteur pourra ainsi se référer à la démarche globale proposée (chapitre 10). Cette présentation linéaire ne doit pas pour autant faire oublier les processus itératifs, les «allers retours» permanents, qui caractérisent toute démarche de développement local et qui sont en même temps nécessaires à celle-ci.

Il trouvera ensuite (chapitre 11) des éléments permettant de mettre en œuvre cette stratégie globale par une utilisation cohérente des outils à sa disposition. Enfin, son attention sera attirée sur une forme d'intervention des fonds structurels communautaires: la subvention globale, technique particulièrement adaptée à la gestion et au financement de projets intégrés de développement territorial (chapitre 12).

Chapitre 10

Une démarche intégrée fondée sur un diagnostic préalable: vade-mecum de l'approche globale

A — La démarche de développement local	189
B — La démarche de projet: principes et méthodes	191
1. Les principes	191
2. Méthode	192
C — Le diagnostic: mieux connaître pour agir	195
1. Méthode	195
2. Finalités	195
3. Thèmes à privilégier	195
D — L'élaboration du projet: de la stratégie à l'action... ..	197
1. La mise en œuvre du programme	197
1.1. Conditions nécessaires et préalables à la mise en œuvre	197
1.2. Mise en place du partenariat en préalable à la mise en œuvre des techniques	198
1.3. Rassemblement des moyens	199
2. Outils et techniques mobilisables	199
E — Le suivi, une obligation... L'évaluation, l'affaire de tous . . .	201
F — Conduire la démarche ... du projet au programme	205

La rédaction finale de ce vademecum a été réalisée par Jean-Luc MORINEAUX, à partir notamment des contributions et échanges avec Henri LE MAROIS (EGLEI), Enrico WOLLEB (ISMERI EUROPA), Bernard PECQUEUR (IREPD), Elizabeth CAMPOS (DG XVI), Gwénaél DORE (CRIDEL), Marta FERRES (ADELA).

A — La démarche de développement local

Le développement local relève d'une démarche volontariste, entreprise et gérée sur un territoire cohérent, généralement plus petit qu'une région.

Cette démarche (doit) mobilise(r) des hommes et des organisations agissant à l'échelon local.

Elle vise à créer une dynamique durable.

Elle s'appuie sur le potentiel local valorisable.

La valorisation d'un potentiel local se réfère à l'exploitation optimale du «gisement de ressources» dont toute communauté humaine dispose, sans toujours en être consciente.

De quoi se compose ce gisement ?

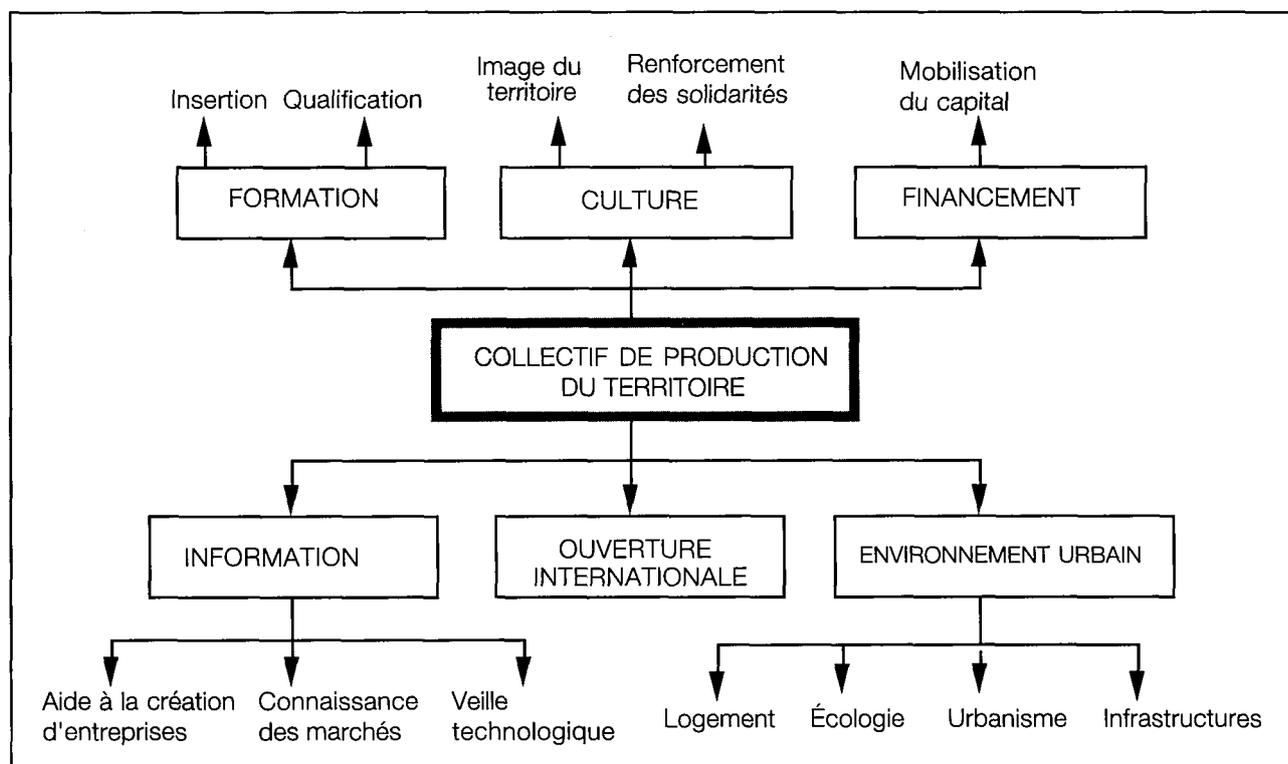
- d'un espace, souvent sous-utilisé, que ce soit par son étendue ou sa variété,
- de ressources naturelles mobilisables,
- de ressources humaines (au delà du quantitatif, les métiers, les techniques et les savoir-faire...)
- d'un patrimoine, culturel, historique...
- de ressources financières...

Elle est orientée vers un «projet territorial», qui doit s'inscrire dans une vision globale.

En effet, agir pour le développement d'un territoire, c'est savoir prendre en compte l'articulation entre les différentes composantes actives du territoire, pour inscrire chaque action dans un dispositif d'ensemble cohérent.

À titre d'exemple on peut illustrer cette notion de projet territorial à partir de l'organisation de l'entreprise (collectif de production)

Graphique 1



(tableau proposé par Bernard Pecqueur)

Promouvoir le développement local, c'est promouvoir une démarche de «management de projet » et la faciliter:

- en encourageant les responsables territoriaux à l'entreprendre et, ce faisant, à élargir leur champ de compétences, au delà d'une «administration» territoriale «cloisonnée» (celles des écoles, des routes, de l'action sociale, etc);
- en diffusant les techniques et les méthodes permettant à ces responsables d'assumer dans de bonnes conditions ces fonctions de «management du développement territorial»;
- en facilitant l'accès à des ressources externes venant compléter les ressources endogènes du territoire (financement, information, accès aux technologies, aux marchés...).

B — La démarche de projet: principes et méthodes

1. Les principes

Elaborer un projet, c'est **successivement**:

- prendre en compte les contextes locaux et les rapports à l'environnement global,
- définir une stratégie dans une vision prospective,
- négocier des choix, décider, mettre en oeuvre.

Il n'existe pas de recettes universelles; c'est au contraire la prise en compte des différents facteurs clés, agissant sur le territoire, qui est fondamentale.

Les facteurs clés:

- volonté locale, coopération et partenariat;
- capacités à entreprendre et à organiser;
- ressources (humaines, financières, logistiques...);
- compétences.

Un projet territorial est un «**projet collectif**», s'inscrivant dans une démarche intégrée et globale.

Un outil de gestion de la complexité:

- Association des différents acteurs, en vue d'agir collectivement:
 - association de compétences,
 - synergie.
- Prise en compte des interactions et de l'interdépendance des différents **paramètres exogènes et endogènes** qui influent sur le territoire et sur son développement.
(voir graphique 1)
- Recherche de **complémentarité** entre les actions émanant des niveaux communautaire, national, régional et local, et de **cohérence** entre les actions sectorialisées.
(voir graphique 2)

Son déroulement dans le temps:

- Sensibilisation, adhésion des différents acteurs, mobilisation des partenaires demandent du temps, et nécessitent des phases de concertation, de négociation...
- Les résultats ne sont pas toujours visibles à court terme: de nombreux investissements plus particulièrement

immatériels s'avèrent productifs à moyen et long terme.

Le développement local ne se décrète pas, il se construit.

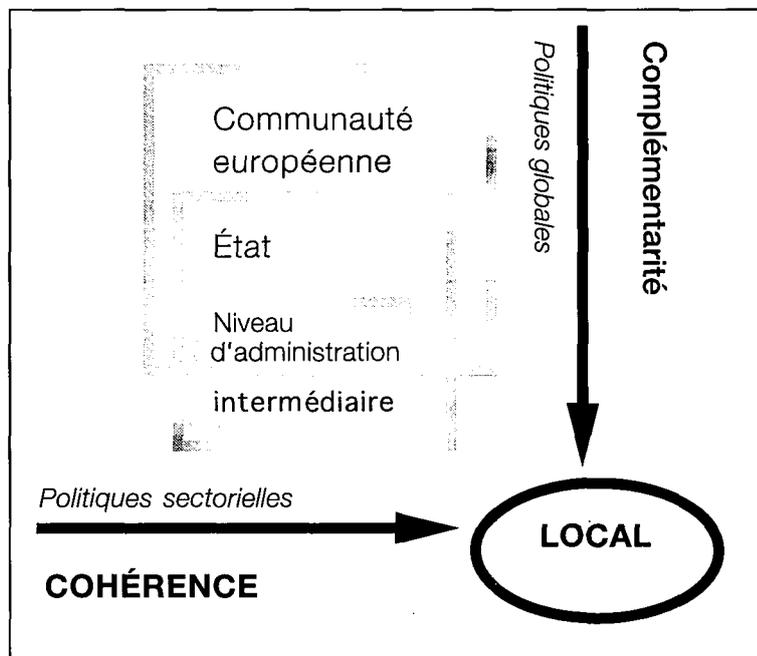
Le projet doit comporter une **dimension stratégique**: coopération à l'échelle d'un territoire, mobilisation des ressources et des compétences dans une véritable stratégie d'action publique.

D'où la nécessaire «rénovation» des modalités d'interventions publiques à l'échelon territorial, par la promotion de nouvelles approches et de nouvelles manières de faire...

- en favorisant un surinvestissement dans les ressources matérielles au détriment des ressources humaines essentielles;
- en privilégiant a priori l'offre, sans relation avec la demande ni maîtrise des potentiels existants;
- par l'insuffisance du territoire à assurer la faisabilité économique du projet, faute d'atteindre une certaine «masse critique».

L'ouverture du territoire à son environnement et la prise en compte des facteurs exogènes sont des conditions préalables devant être intégrées dans la réalisation des actions.

Graphique 2



NB: La recherche de complémentarité de l'action publique dans le cadre du partenariat varie selon les États membres, selon l'existence ou pas de niveaux intermédiaires d'administration territoriale (comté, région, lander ou communauté ; département, province...) et de leurs compétences.

Développement local ne veut pas dire localisme...

La prise en compte des seuls facteurs endogènes et des aptitudes et des ressources locales peut avoir des effets négatifs:

2. Méthode

Le projet de territoire repose sur: un diagnostic, permettant d'élaborer une stratégie, qui intègre des projets concrets, hiérarchisés, dans un programme d'actions.

Le schéma présenté en page suivante montre que ces différentes phases doivent être traitées chronologiquement:

- du constat («état des lieux»),
- à la formulation de la stratégie (détermination des choix),
- jusqu'à la programmation,
- en intégrant les dispositifs d'information, de formation et d'évaluation (outil de suivi et d'ajustement du programme).

Deux préalables sont essentiels.

2.1. L'élaboration d'un «protocole» d'action, formalisé dans un cahier des charges. Son but:

- clarifier la démarche, la méthode et les résultats attendus,
- définir les rôles et les implications des différents partenaires,
- définir les compétences d'expertise (internes et/ou externes) à mobiliser.

S'assurer de la faisabilité de la démarche, mesurer les chances de succès de l'opération...

Mettre en œuvre un projet finalisé par un programme en vue du développement d'un territoire nécessite que soit vérifiées certaines conditions:

— S'agit-il d'un territoire pertinent disposant de la **masse « critique »**?

La notion de masse critique renvoie à une interrogation sur la capacité du « territoire » à générer un processus de développement, en fonction des ressources existantes (densité de peuplement, présence d'acteurs économiques, organisation socio-économique...), mobilisables ou à valoriser dans le cadre de la stratégie de développement retenue, et des enjeux identifiés.

— Existe-t-il des « forces locales » susceptibles de s'engager et de porter la démarche ?

— La demande d'intervention est-elle recevable ?

À ce stade, la réalisation d'un prédiagnostic fournira des éléments de réponses...

L'intervention d'un expert extérieur à la zone peut s'avérer nécessaire, pour aider les différents agents et acteurs impliqués à définir les règles de conduite, les thèmes à privilégier...

Son apport peut aussi être important pour mobiliser un partenariat institutionnel, constituer un partenariat local (rôle d'animation et de médiation)...

2.2. La mise en place d'un **groupe de « promotion »** ou **groupe « expert »**.

Porteur de la démarche, il éclaire la situation et les enjeux et pilote le déroulement du processus.

Dans un souci d'ancrage local et de recherche d'adhésion des acteurs locaux, il ne doit pas être « institutionnel » mais représentatif du partenariat opérationnel. (cf. aussi infra f.) Agence de développement local).

C — Le diagnostic: mieux connaître pour agir

Le diagnostic porte à la fois sur le territoire (diagnostic «interne») et sur l'environnement dans lequel celui-ci se trouve (diagnostic «externe»). Il se déroule selon le schéma présenté en page suivante.

1. Méthode

L'analyse des dynamiques:

- du territoire (diagnostic interne),
- de positionnement vis à vis de «l'environnement» (diagnostic externe),
- des acteurs (diagnostic organisationnel).

2. Finalités

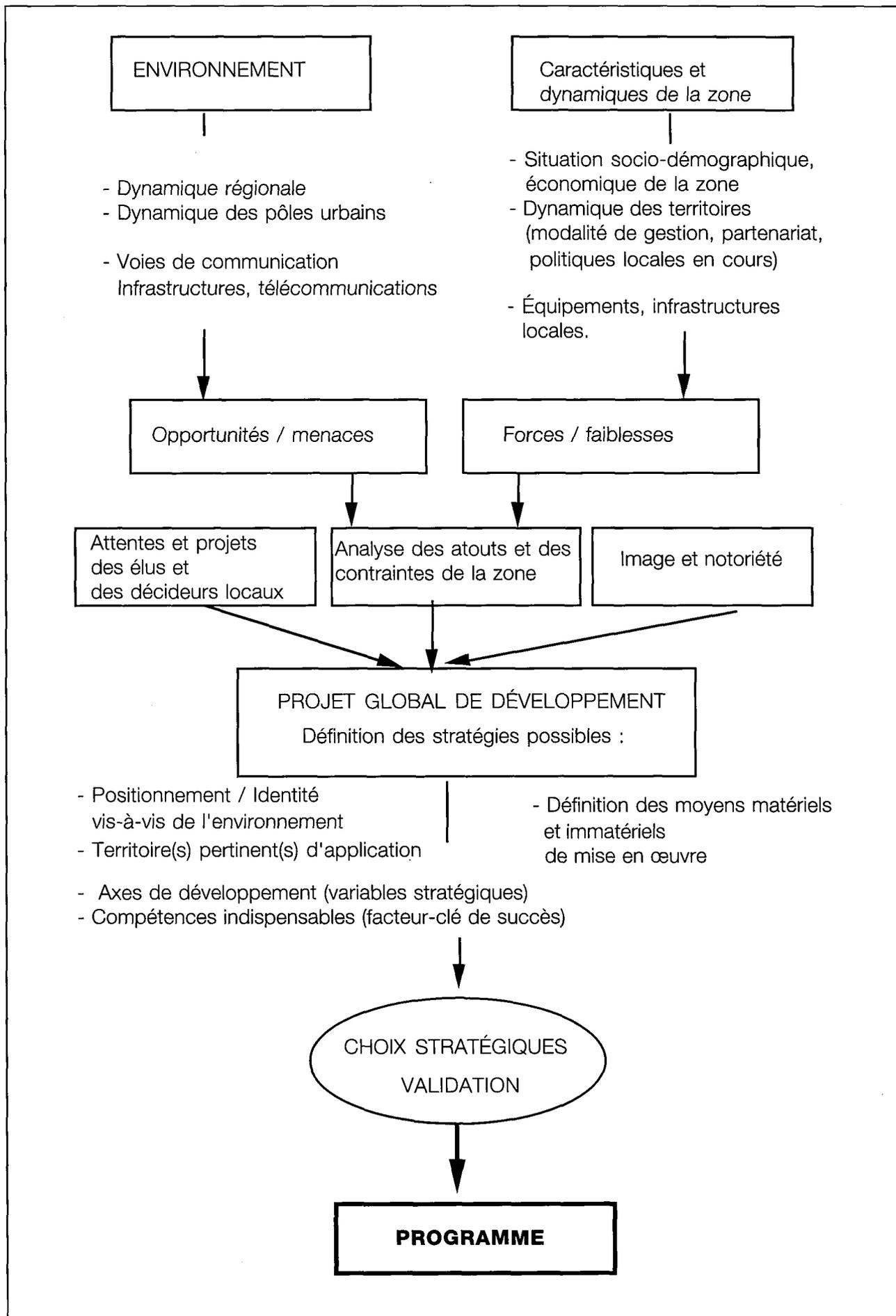
- Compréhension: mieux déchiffrer la situation locale
- Prospective: dégager des axes d'interventions à privilégier
- Démarche participative: impliquer les acteurs locaux

- Finalité opérationnelle: faciliter l'émergence des projets et actions

3. Thèmes à privilégier

- L'image du territoire (identité, notoriété), son histoire et son évolution
- Les capacités du territoire, en termes:
 - de ressources humaines et financières (disponibles, mobilisables,...),
 - de compétences existantes (capacités d'ingénierie, de pilotage,...),
 - de modes d'organisation (gestion de projet, du territoire,...)

NB: Pour les territoires ayant déjà réalisé une démarche antérieure de développement, c'est l'évaluation de celle-ci qui constitue le point de départ du nouveau projet (voir plus loin).



D — L'élaboration du projet: de la stratégie à l'action...

La stratégie formalise les possibles et les souhaitables pour le territoire, dans le cadre des orientations choisies pour son développement.

En s'appuyant sur le diagnostic préalable, la stratégie:

- traduit le but poursuivi:
 - objectifs visés (finalité de la politique)
 - objectifs attendus (résultats à atteindre),
- détermine les moyens à mettre en oeuvre pour atteindre ces objectifs,
- définit le territoire pertinent d'action ; la cible de la stratégie peut être différente du territoire premier d'intervention (territoire «de commande»).

La dimension stratégique sous-tend:

- une **approche sélective**: on ne peut pas tout traiter, au risque de saupoudrage ; il faut agir sur des domaines significatifs;
- un **exercice d'anticipation**, par dépassement du simple traitement des handicaps au profit de la valorisation des potentiels locaux concurrentiels.

A ce stade, il est essentiel de veiller à l'implication:

- de l'ensemble des acteurs concernés (par exemple par la mise en place d'une «plateforme» de négociation et de régulation interface...)
- de la population dans son ensemble (communication des résultats et des orientations...).

1. La mise en œuvre du programme

1.1. Conditions nécessaires et préalables à la mise en œuvre

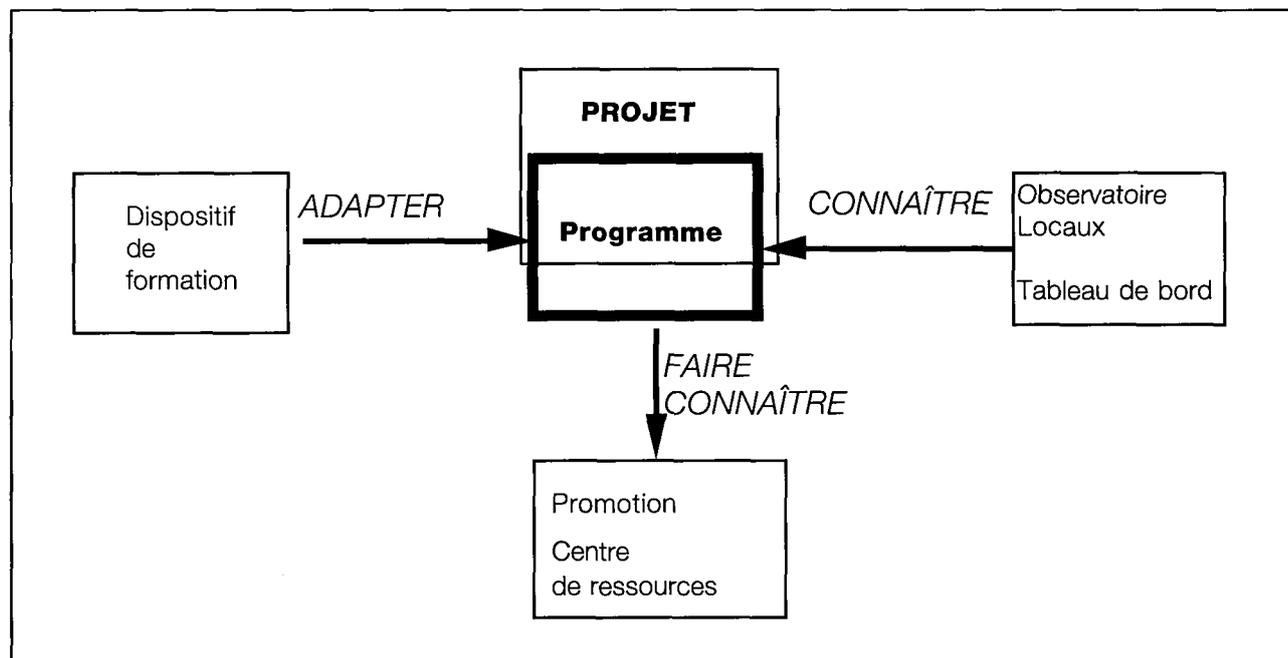
Réappropriation des analyses, de la stratégie retenue et approbation du programme par l'ensemble des acteurs impliqués et par la population dans son ensemble.

Des démarches comme la réalisation d'un «livre blanc», la rédaction d'une «charte», la tenue de débats publics permettent de formaliser les orientations et les engagements prévus.

Globalement, pour assurer crédibilité de la démarche et maintien des dynamiques

engagées, des systèmes d'information et de formation pour assurer mobilisation des acteurs et partenaires, communication et promotion de la démarche doivent être mis en place, ce qui peut être représenté par le schéma suivant.

«**horizontalement**»: par association, à l'échelon local, des différents agents et acteurs, publics et privés, agissant dans des logiques et des politiques sectorielles,



1.2. Mise en place du partenariat en préalable à la mise en œuvre des techniques

Le partenariat: une valeur ajoutée pour le développement d'un territoire

Les actions en faveur du développement d'un territoire sont portées par un ensemble d'acteurs, d'institutions.

Elles relèvent d'initiatives individuelles ou collectives (dans le cadre d'une mobilisation locale), de procédures et de dispositifs mis en œuvre dans le cadre des politiques conduites par les institutions professionnelles (chambres consulaires, syndicats professionnelles,...), publiques (régions, État, Communauté).

La constitution d'un partenariat garantit alors une plus grande efficacité des politiques territorialisées:

- par regroupement des initiatives, des «énergies» locales autour d'un même projet;

- par la recherche de complémentarité des moyens mis à disposition pour agir sur le territoire.

- «**verticalement**»: par implication des partenaires privés (grandes entreprises,...) et des différents échelons de gestion et d'intervention publics, régionaux, nationaux et communautaires au profit d'une politique territoriale concertée et coordonnée...

Ce partenariat est bien souvent à construire, dans le croisement de ces deux approches verticale et horizontale...

La démarche de projet global favorise cette construction du partenariat, et doit être pensée à chaque étape:

- du diagnostic: disposer d'une «vision» commune du territoire, une grille de lecture identique...;
- de l'élaboration de la stratégie: adhérer aux mêmes objectifs;
- de la programmation: se donner les

moyens, plus particulièrement dans le cadre d'un partenariat financier, pour agir en faveur du développement recherché du territoire...

1.3. Rassemblement des moyens

L'ensemble des moyens nécessaires à la réalisation du projet doivent être rassemblés. Il s'agit des «facteurs de production» évoqués précédemment (financement, infrastructures, savoir-faire...) ainsi que des hommes et des organisations qui vont assurer la conduite des opérations.

Le programme, traduction opérationnelle du projet, doit être pensé évolutif et non figé. Il subira des modifications, en fonction de l'évolution de la situation locale et de l'environnement, des premiers résultats obtenus.

Quatre principes se dégagent:

- souplesse,
- créativité,
- professionnalisme,
- coordination des différentes initiatives.

2. Outils et techniques mobilisables

À titre d'exemples dans les démarches de création et de développement d'activités productives (actions en direction des PME), on identifie quatre techniques d'intervention, qui se combinent en fonction du stade d'avancement du programme :

- l'animation: pour sensibiliser et mobiliser les acteurs locaux,
- le conseil: pour aider à la gestion et au développement du projet et des actions,
- l'accueil: pour susciter et attirer les entreprises,
- l'incitation: pour l'utilisation optimale des ressources de l'ingénierie financière.

Il n'existe pas de projets « clés en main»

La boîte à outils n'est pas une garantie de réussite: motivation et volonté locale sont déterminantes...

E — Le suivi, une obligation...

L'évaluation, l'affaire de tous

Le suivi consiste à s'assurer de l'exécution effective des actions décidées, de leur conformité au projet, mais permet aussi de proposer des rectificatifs éventuels.

Le suivi n'est pas seulement le pilotage, c'est aussi la mémoire et la prospective du projet. Il permet de maintenir la mobilisation des acteurs locaux, entre autres par la communication des résultats à chaque étape de réalisation du programme.

L'évaluation se fait à partir de l'appréciation:

- de l'efficacité (rapport: objectifs attendus et résultats obtenus),
- de l'efficience du programme (rapport: moyens mis en œuvre et résultats obtenus).

Elle ne doit pas se réduire à la seule identification des écarts. La mise à jour des dysfonctionnements éventuels et des correctifs à apporter permettra l'optimisation du programme.

Les conditions d'une évaluation pertinente

- 1) Définir dès la phase de programmation les éléments et les instruments de mesure qui seront mis en œuvre.
- 2) Faire preuve de la même rigueur pour la

méthodologie d'évaluation que pour celle du diagnostic: sur la mesure des enjeux à traiter, des résultats à atteindre et obtenus, bien que tout ne soit pas mesurable quantitativement.

L'interprétation et l'analyse des mécanismes de succès et/ou d'échecs sont à ce titre à privilégier.

- 3) Combiner donc les deux grands types d'évaluation:

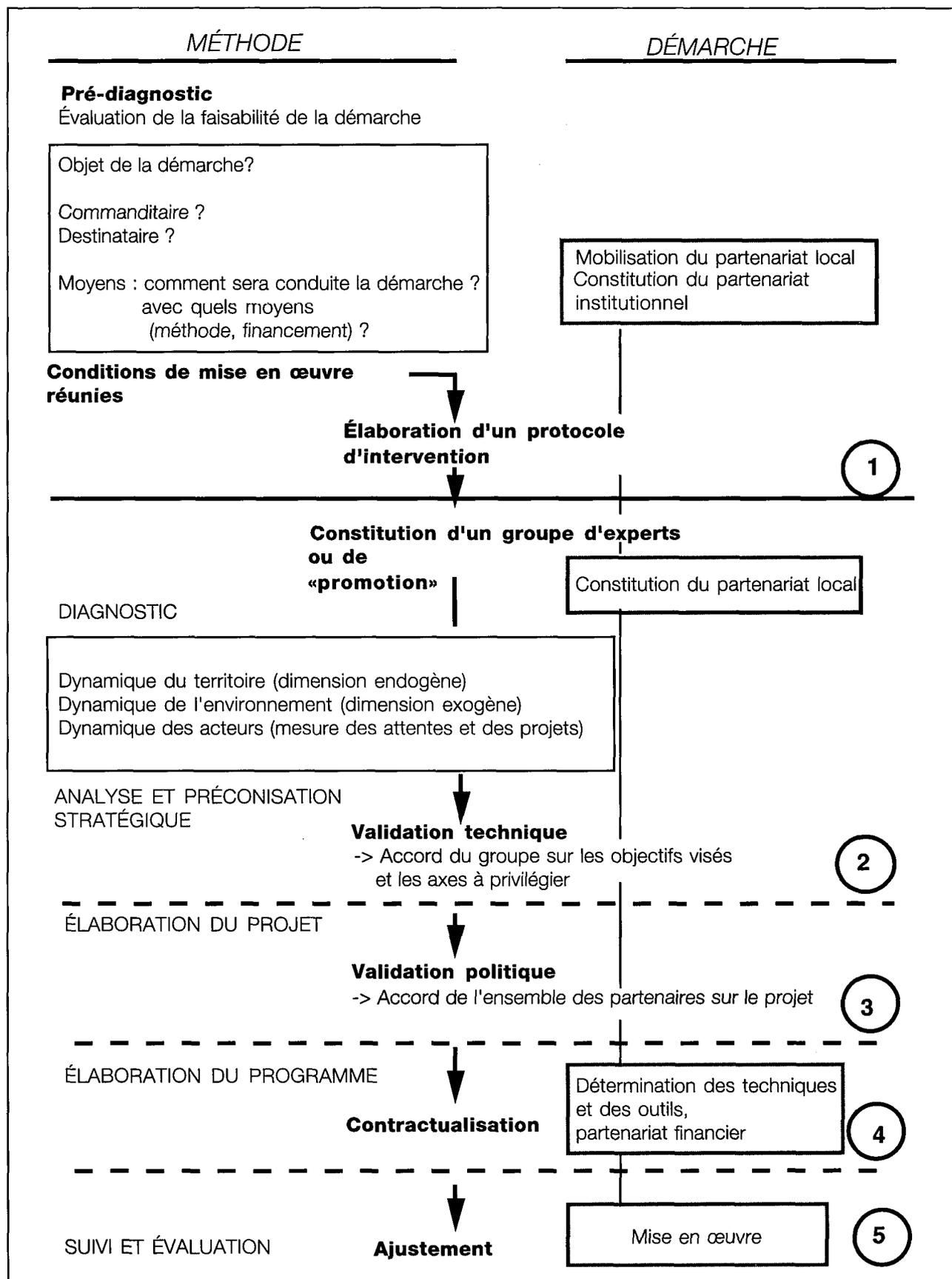
- celle qui porte sur les outils et les techniques mis en place, et les projets concrétisés (essentiellement quantitative, ce type d'évaluation se fonde sur la mesure des différences entre la situation d'origine et la situation obtenue);
- celle qui porte sur l'impact et l'ampleur du développement induit, c'est-à-dire les degrés d'appropriation et d'adaptation des outils et des projets au territoire ainsi que ceux de prise en compte des enjeux dans leur globalité.

- 4) Trouver l'équilibre entre:

- l'auto-évaluation, qui s'appuie sur la participation des acteurs locaux, qui garantit la prise en compte et l'analyse des réalités opérationnelles,
- l'évaluation par recours externe, qui, au-delà des compétences d'expertise, garantit la nécessaire objectivité de la démarche et de l'analyse.

Ce qui implique de définir: qui évalue quoi, comment et quand ?

5) S'assurer de l'information et la communication des démarches d'évaluation et de leurs résultats en direction de tous les partenaires.



L'ÉVALUATION...

Fonction

RÉCAPITULATIVE

PARTICIPATIVE

Moyen

Chargé d'évaluation

Cellule

Méthodes

Efficacité

Objectifs

Moyens

Efficience

Résultats

Indicateurs physiques
de réalisation des actions
et du programme

Appréciation sur
les méthodes, démarches
et moyens mis en oeuvre

Destinataires

Financeurs
Partenaires institutionnels
Acteurs locaux

Groupes projets
Comité de pilotage

On entend par évaluation:

— de l'efficience: le rapport existant entre les biens et les services produits par le programme - les résultats - et les ressources utilisées pour les produire - les moyens.

Il s'établit sur la base des indicateurs de réalisations préalablement déterminés, lors de la conception du programme;

— de l'efficacité: la mesure de la contribution des actions - résultats - aux objectifs préalablement assignés en début de programme.

Elle s'opère sur la base de l'évaluation ex ante et/ou sur des indicateurs d'impact.

F — Conduire la démarche ... du projet au programme

Aux questions de méthodes doivent être intégrés les facteurs politiques: la volonté de coopération des différents acteurs en vue du développement d'un territoire est aussi largement déterminante dans la garantie d'efficacité de l'intervention publique.

La dimension «organisation» est alors prépondérante.

La mise en relation des organismes publics, l'implication des différents niveaux d'administration et des différents acteurs du secteur privé, l'organisation d'un tissu de relations de proximité se formalisant dans des dispositifs d'interventions concertés (facteur de maximisation des ressources humaines et financières) ne peuvent se construire que dans un cadre reconnu:

- par la garantie de représentation des différents partenaires,
- par l'apport de compétences nécessaires à la conduite d'une démarche de développement.

Malgré la diversité des situations entre États membres, le principe d'une agence de développement «chef de projet» est souhaitable.

Elle contribue:

- à l'émergence des conditions préalables à toute démarche de développement (mobilisation des acteurs locaux, implication des partenaires...);
- à la structuration des acteurs à l'échelon local et à la prise en compte des composantes locales dans le cadre des politiques de zones;
- à la mise en œuvre d'un appui technique auprès des acteurs locaux dans les phases de conception et de réalisation.

En l'absence d'une telle organisation, la mise en place d'un groupe «expert» (voir point b-2) est une étape nécessaire.

Ce groupe, selon son évolution, peut être appelé à devenir porteur de la démarche et à se formaliser comme «chef de projet». Dans un premier temps, l'apport d'un intervenant extérieur (en tant que médiateur et expert) mandaté par une instance supérieure (État ou Communauté européenne) est nécessaire pour s'assurer de la pertinence de la démarche engagée...

Mais, une démarche de développement, en tant que processus dynamique, est nécessairement évolutive et contribue à la

transformation d'un territoire par la création et l'innovation.

Une agence de développement ne peut être alors un élément figé se réinsérant ou se surajoutant dans le paysage politico-

administratif. Cette «structure» doit elle aussi rester souple, évolutive au gré des évolutions locales, tout comme le projet de développement territorial dont elle est gestionnaire.

LA CHECK-LIST DE L'APPROCHE GLOBALE: DU PROJET AU PROGRAMME

1. S'ASSURER DE LA FAISABILITÉ DE LA DÉMARCHE:

la règle des 5W + H (Why, what, when, where, who, how)

Ces questions, permettant de vérifier la faisabilité de la démarche et les conditions à réunir pour sa réussite, se poseront de fait en permanence aux différentes phases de conception, de mise en oeuvre et de bilan:

- Why** — Quels résultats sont recherchés ? Que souhaite-t-on obtenir ?
- Who** — Qui sont les destinataires, les « cibles » de l'intervention ?
— Quels partenaires (locaux ou externes) doivent être associés ?
- Where** — Quel est le territoire concerné ? Sur quel territoire portera l'action ?
- When** — Quel est le temps de l'action ? Comment se cadre dans le temps le projet, sa réalisation par un ou des programmes ?
- How** — Quelles méthodes doivent être mises en oeuvre ?
— Quels moyens doivent être mobilisés ?

2. ÉLABORER UNE STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE

L'élaboration de cette stratégie doit conduire de l'état des lieux (ce que l'on est), à son appropriation comme projet collectif de développement du territoire (ce que l'on projette d'atteindre et de faire) et à sa formalisation opérationnelle dans un programme (ce que l'on va faire).

C'est une démarche active en 4 temps:

- diagnostic,
- animation,
- approbation, appropriation,
- mise en oeuvre.

C'est un projet global.

Il doit prendre en compte l'interaction des différents paramètres internes et externes, mais ce n'est pas l'addition de réalisations (le projet catalogue).

Ce projet doit se déterminer en fonction de la stratégie, mais non pas selon les règles de la procédure (l'outil).

L'approche stratégique: une des conditions du développement

L'objectif de cette démarche:

Valoriser les ressources locales en vue du développement du territoire, en favorisant l'émergence d'initiatives locales et la mise en cohérence dans un projet d'ensemble, des différentes actions locales et territorialisées.

La construction d'un partenariat

Un passage obligé: en mobilisant et associant la population et les acteurs-clés du développement à l'élaboration du projet.

Des moyens: — la constitution d'un groupe de promotion,
— l'information et la communication de la démarche et des résultats ...
c'est un processus qui ne doit pas rester confidentiel.

Une nécessité:

Des compétences d'ingénierie participant à différentes phases à:

- l'éclairage de la situation locale et des enjeux à traiter (l'expert),
- l'émergence des initiatives (animation et conseil ...: le maïeuticien),
- la gestion du partenariat (le médiateur),
- la formalisation du programme (« business plan» et mobilisation d'outils: l'assembleur («the computer man»).

C'est plus globalement l'ensemble des outils nécessaires à la réalisation du programme qui doit être apprécié.

3. LA MISE EN ŒUVRE

Le programme traduit de manière opérationnelle le projet. Il comprend des axes prioritaires au regard de la stratégie retenue et des enjeux à traiter. Il permet de programmer dans le temps le projet et les actions.

Des ingrédients à réunir pour sa réussite:

* **Inscrire l'action dans la durée:** les processus de développement et de (re)dynamisation de territoire sont porteur d'effets à moyen et long terme. Il faut donc penser le projet comme stratégie à long terme et ne pas privilégier une « politique des coups».

* **Crédibiliser la démarche** et les processus de mobilisation des acteurs en concevant des actions concrètes porteuses de résultats rapides.

* **Favoriser une compréhension** par les destinataires finaux des actions engagées, et donc leur adhésion à la stratégie proposée en concevant:

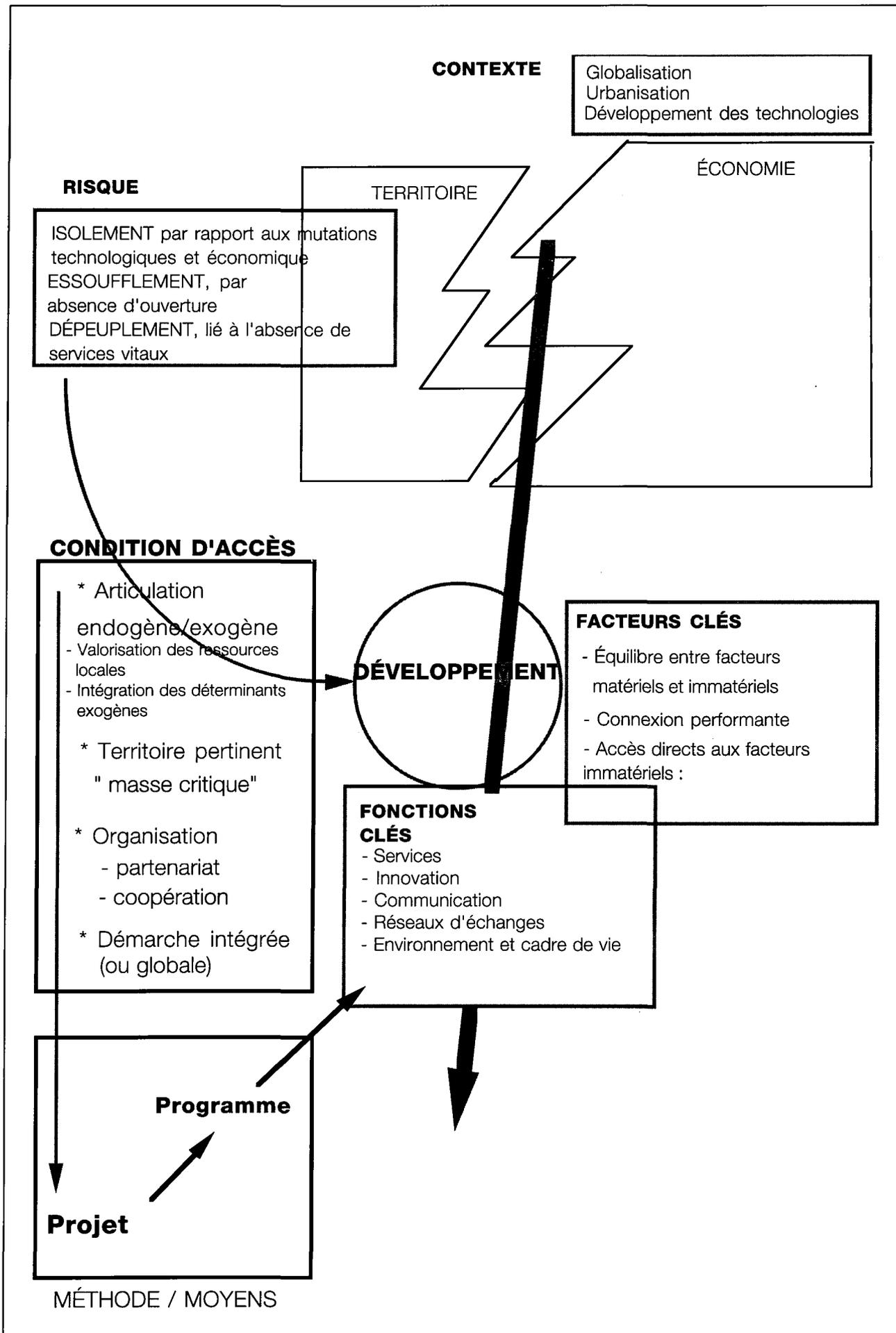
- une **communication**: du projet et de la démarche qui s'y rattache, des résultats acquis au cours de la réalisation,
- des dispositifs de **formation**, permettant optimisation des compétences et mobilisation des partenaires.

* **Piloter le programme:**

Politique: créer un **espace de concertation et de contractualisation**, garant du partenariat.

Technique: disposer d'une «**Task-Force**», **capacité d'ingénierie mobilisable** pour la coordination des actions, l'appui technique aux acteurs locaux et la dynamisation de la zone.

Méthodologique: mettre en place un **dispositif de suivi et d'évaluation** permettant l'ajustement du programme selon les résultats acquis chemin faisant, et permettant de **prendre en compte les facteurs externes** au programme influant sur sa réalisation.



Chapitre 11

De la stratégie à l'action: les outils, mode d'emploi

A — Les quatre domaines d'action .....	.213
B — Hiérarchie des fonctions et rôles respectifs des outils .....	.215
1. Animation .....	.217
2. Incitation .....	.218
3. Conseil .....	.219
4. Accueil .....	.220
C — Mode d'emploi des outils .....	.223

Ce chapitre prolonge la réflexion du groupe « Techniques de développement local » de l'action pilote CRIDEL/DG XVI, animé par John WATSON (THE EVALUATION PARTERSHIP), et composé principalement de Catherine LEROY (FONDATION RURALE DE WALLONIE), François-Michel DEBROISE (ANCE), Tassos SAPOUNAKIS (HELADA) et Jesus SUAREZ AVILA (DG XVI).

La mission de ce groupe a consisté à finaliser la boîte à outils méthodologique nécessaire à la mise en oeuvre du projet global à partir de l'analyse de techniques éprouvées et transférables, centrées sur le développement d'un environnement favorable à l'entreprise et notamment à la PME: animation, conseil, accueil et incitation.

A — Les quatre domaines d'action

Par rapport aux objectifs de création, de maintien et de développement local d'activités, le groupe « Techniques » a dégagé quatre domaines d'actions orientées vers l'entreprise: l'animation, le conseil, l'accueil, l'incitation (cf Schéma). Il a considéré qu'il existait une gradation entre eux.

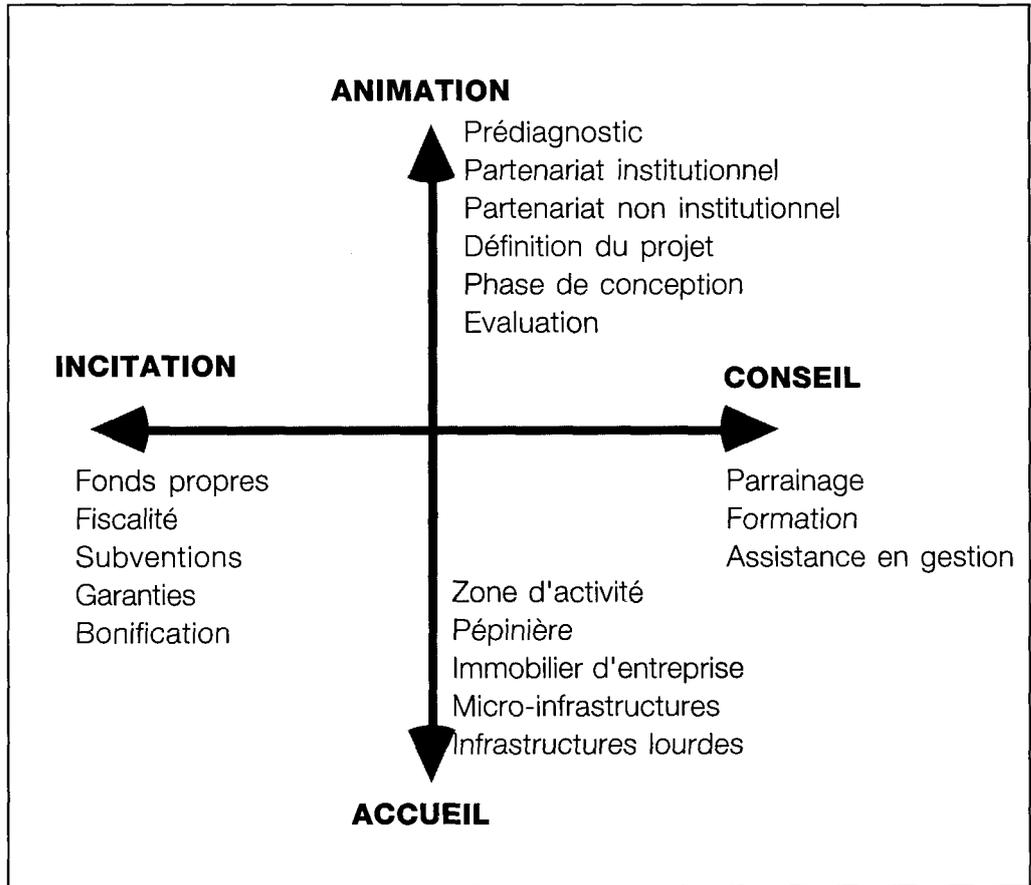
- 1) La technique d'animation est applicable aux milieux locaux à faible potentiel local. Elle est destinée à préparer le terrain en sensibilisant et en mobilisant les acteurs potentiels. Elle nécessite une phase préalable: le pré-diagnostic qui a pour objet d'analyser les forces et les faiblesses des capacités locales. Elle peut comprendre deux phases: celle d'apports externes et celle de l'appropriation et du développement interne.
- 2) La technique de conseil intervient après la sensibilisation et la mobilisation. Elle porte sur les domaines de la gestion, du développement, de la formation, de l'éducation.
- 3) La technique d'accueil vise à attirer et à susciter les entreprises au moyen d'un environnement physique et intellectuel favorable. Elle comprend:

- la gestion des espaces fonciers et immobiliers, des infrastructures lourdes nécessaires ainsi que les micro-infrastructures pouvant servir de support aux nouvelles activités;

- un environnement de ressources intellectuelles: liaison avec les centres d'innovation et de recherche.

- 4) Les techniques d'incitation ressortent du domaine de l'ingénierie financière. Elles concernent aussi bien les phases d'amorçage, de démarrage que de développement des entreprises. Elles sont un élément de structuration économique des entreprises dans un contexte concurrentiel. Elles s'appliquent aux divers types de ressources (fonds propres, crédits), à la fiscalité et aux conditions d'accès aux crédits (fonds de garantie).

Il s'agit d'identifier celles sur lesquelles les acteurs locaux ont véritablement prise, en fonction des obstacles dans les législations nationales et de la latitude des initiatives locales.



B — Hiérarchie des fonctions et rôles respectifs des outils

Les observations effectuées dans les séries d'expériences décrites par pays* ont permis de procéder à un premier classement des fonctions animation, incitation, accueil, conseil. Ce classement a été réalisé par dénombrement de leur apparition. Comme ces expériences sont hétérogènes quant à leur développement et leur environnement, la fréquence d'apparition des diverses fonctions ne préjuge pas d'un ordre hiérarchique tel que la première fonction est plus efficace que la seconde et ainsi de suite. **Cet ordre n'est pas une méthode.**

Par ailleurs ces expériences, dont chacune est justifiée, ont une couverture territoriale très variable et, par conséquent, leur efficacité globale est d'une amplitude tout aussi variable.

Par exemple, dans telle commune rurale, la construction d'un atelier relais communal est destinée à avoir un effet sur l'emploi et la vitalité locale. En revanche, un outil de capital-risque de proximité est habituellement conçu pour appuyer la création d'activités dans un ensemble de communes. Chacune de ces deux expériences nécessite une animation, mais la première met en oeuvre une structure d'accueil (l'atelier relais) tandis que la seconde est une incitation (fonds propres)

qui facilite l'accès au marché des capitaux, au crédit en particulier.

Autre exemple et autre point vue: une entreprise sous-capitalisée, même hébergée dans un atelier relais, aura, au mieux, du mal à se développer ou, au pire, aura de faibles chances de survie, si elle ne trouve pas des apporteurs de fonds propres à un moment-clé de son existence.

Tout ceci souligne que les diverses fonctions ne sont pas substituables les unes aux autres, mais complémentaires.

D'une façon générale, les expériences de développement local n'ont pas été imaginées, à leur point de départ, avec les quatre fonctions. L'observation de la mise en place de ces fonctions est le résultat d'une dizaine d'années d'observation. La plupart du temps, les actions de développement démarrent avec une ou deux fonctions, sinon un outil. Aussi n'est-il pas rare de trouver des zones d'activités sans entreprise, des sociétés de capital-risque locales sans projet à financer, des ateliers relais en attente d'activité, des porteurs de projet d'entreprise formés mais dépourvus des fonds pour créer leur entreprise, etc....

Les expériences qui ont eu la chance de se perpétuer et d'aboutir à des résultats positifs

et permanents sont celles qui ont connu un développement par rapport à leur conception initiale: nombre d'entre elles, à partir de la création d'une première fonction, ont su intégrer et développer les trois autres. Ce travail d'évolution s'est réalisé par une analyse et une recherche d'efficacité. A l'exception de micro-réalisations, où une collectivité a pu prendre l'intégralité de l'expérience en charge, les réalisations d'une certaine ampleur en termes de nombre d'entreprises et d'emplois, ont nécessité la mise en synergie de compétences variées. Chacune d'elles peut provenir d'acteurs dont le territoire d'action est différent (de la commune à la région). Elles proviennent tout aussi bien du secteur public que du secteur privé.

La majorité des expériences décrites dans cette étude ont comme financeur principal une ou plusieurs collectivités. Sur une longue période et une multiplicité de cas, la pratique montre que ce type de financement a des limites. La portée en est circonscrite à un espace et des moyens restreints. Il faut concevoir cette action des collectivités comme un palliatif, (c'est-à-dire qu'on raisonne par défaut d'autres ressources), mais en même temps comme un déclencheur d'une dynamique positive: les capitaux privés sont attirés par des actions réussies.

L'expérience qui a été plus créatrice d'emplois (soulignons ici qu'elle n'est pas unique dans son genre), est celle qui a su mobiliser l'épargne et les compétences privées en synergie avec les initiatives des collectivités, des socio-professionnels et de chefs d'entreprises bénévoles. L'appui d'un outil financier local a eu un effet décisif sur la concrétisation de nombreux projets d'entreprises en quelque point que ce soit de son territoire d'intervention, c'est-à-dire dans toute commune où les projets surgissaient.

Il n'existe pas de dispositif miracle, même soutenu par des subventions abondantes, pour provoquer un développement pérenne d'activités sur un territoire donné.

Le développement local, c'est une volonté et un projet. Le projet prend appui sur les potentiels locaux d'activités économiques et de compétences.

Les quatre principales fonctions relèvent de l'art de la conduite de l'action.

Pourquoi art et non technique ? La technique suppose que les mécanismes des causes et des effets soient parfaitement identifiés et reproductibles, c'est-à-dire que l'objet auquel elle s'applique soit connu. Or, dans la plupart des cas, l'objet même du développement local est à créer et il ne prendra ses contours et ses caractéristiques matérielles qu'au fur et à mesure de son élaboration conceptuelle puis matérielle. Sa découverte se réalise au cours de l'action créatrice. Il nécessite des capacités de gestion pertinente du prévisible et de l'inconnu. Il met en oeuvre des qualités de logique et d'intuition de la part des opérateurs.

On n'insistera jamais assez sur le fait que chaque situation de développement local est un cas particulier. Les initiateurs d'un projet ont pour tâche première de convaincre des acteurs potentiels. Les intérêts peuvent être en concurrence avec d'autres ; certains sont parfois censés remplir une mission qu'ils n'assument qu'imparfaitement ; les luttes politiques peuvent engendrer la dispersion des énergies et de l'appropriation des outils ; les opérateurs sont plus ou moins préparés, etc....

L'action de développement local commence rarement dans une unité, mais plus souvent dans une sorte de chaos à organiser. L'impulsion d'ordonnement des rôles des partenaires potentiels est provoquée par l'un des acteurs qui est accepté par tous et qui connaît la spécificité de chacun.

Pour commencer, il n'est pas nécessaire de rechercher l'assentiment et le concours de tous. C'est le mouvement qui bouscule les inerties et qui crée un effet d'entraînement.

L'impulsion étant donnée, les quatre fonctions entrent alors en jeu. Dans quel ordre ? La logique veut que cela soit selon l'état d'avancement des expériences (si elles ont commencé) ou des réflexions.

Mais à y regarder de plus près, chaque fonction remplit une mission:

- par rapport au maintien d'un niveau élevé de motivation et de clarification des procédures (animation),
- par rapport aux conditions qui rendent les projets possibles et faisables (incitation, conseil),
- par rapport à leur concrétisation (accueil).

1. Animation

La fonction d'animation a pour objet de **provoquer et de maintenir une dynamique** des mentalités, des hommes et des structures locales pour la poursuite d'un but socio-économique commun. **Cette fonction s'évalue de façon qualitative.** C'est d'elle que dépend la mise en synergie des compétences des partenaires potentiels. Par exemple, des chefs d'entreprises sont qualifiés pour apprécier la valeur technique d'un projet d'entreprise, les banquiers pour apprécier la pertinence du montage financier, la collectivité pour apprécier son intérêt pour la vie locale.

La collectivité facilite la fonction d'animation notamment par la mise à disposition de moyens en locaux, secrétariat ou par subvention à une structure dont la mission d'intérêt local est l'animation (exemple: agence de développement, association, etc.).

L'animateur, par sa culture des secteurs public et privé, doit être admissible par les partenaires potentiels. Il ne sera pas concurrent de leaders locaux. Il aura une forte capacité d'écoute, de négociation et de valorisation des partenaires.

La structure d'animation sera un lieu de mutualisation des compétences des partenaires. Elle sera aussi un espace de ressources pour les uns et les autres dans le domaine du développement local (informations, études, séminaires, recherches d'experts). Elle sera enfin le lieu d'élaboration de propositions.

Une fois le partenariat constitué, la fonction animation a pour mission de veiller au maintien de la cohésion des membres d'une part et de clarifier les processus de progression du groupe d'autre part.

Le groupe, quant à lui, élabore les procédures de son propre fonctionnement.

Les outils et leur rôle

La fonction d'animation ayant pour mission de faire progresser les partenaires, elle aura à sa disposition **une méthode** qui comporte les phases suivantes:

- Le prédiagnostic: le pré-diagnostic a pour rôle de produire une évaluation des principaux problèmes du territoire (ou de la collectivité), d'en préciser la nature, de recueillir les attentes des acteurs économiques et sociaux, de relever les points forts et les points faibles. Il s'agit d'une étude «légère», en principe confiée à un organisme extérieur.
- Le diagnostic: le diagnostic peut donner lieu à un approfondissement des investigations dans le but de parvenir, au moyen d'analyses plus fines, à la rédaction de propositions.

Ces travaux ne restent pas confidentiels ou secrets: ils donnent lieu à des contacts et des réunions avec les acteurs socio-économiques locaux d'une part pour valider les analyses, d'autre part pour décider de la poursuite des travaux.

C'est durant ces deux phases que se dessine le partenariat de la première heure.

En effet, le partenariat peut comprendre jusqu'à trois périodes:

- la constitution d'un premier groupe, les autres membres potentiels préférant soit «attendre et voir», soit garder une attitude «amicale», soit ne pas s'intéresser à ce type d'initiative,
- ensuite, si le projet est «bien parti» et a des chances de réussite, le groupe peut grossir avec leur venue, d'abord à titre d'observateurs,
- enfin, ces membres potentiels peuvent devenir partenaires à part entière. Dans tous les cas une attitude d'ouverture et d'accueil est de mise à leur égard.

Toute réunion se termine par la fixation en commun d'un programme de travail et d'objectifs pour la réunion suivante.

Le partenariat peut être «thématique»

- On peut distinguer le partenariat de conception et de suivi, et le partenariat d'exécution du projet:
- La phase de conception du projet permet de définir les objectifs, le contenu et les contraintes du projet ;
- la phase d'exécution du projet met en oeuvre les fonctions d'incitation, de conseil, d'accueil.

L'animation consiste aussi à sensibiliser des publics au moyen d'outils de communication tels que concours, prix, expositions, colloques, etc.... C'est l'occasion, pour les partenaires de manifester leur existence en commun.

Ces actions médiatiques ne sont pas une fin en elles-mêmes, mais elles sont utiles pour créer un environnement psychologique porteur.

2. Incitation

La fonction d'incitation a pour objet de mettre à la disposition des entreprises des moyens financiers d'initiative locale destinés à avoir un «effet de levier» sur l'offre de capitaux des banques et d'apports en fonds propres.

Toutes les incitations ne sont pas à mettre sur un même plan. Il faut distinguer les «appâts» d'un côté et les dispositifs de structuration financière des bilans (passif des entreprises) d'un autre côté.

Dans la catégorie des «appâts», nous mettons les exonérations fiscales destinées à attirer les entreprises extérieures. Leur but est d'obtenir l'implantation d'importantes unités créatrices d'emplois, ou de faire venir de petites entreprises chez soi en les faisant déplacer de chez le voisin. Les transferts d'implantation n'ont jamais créé un accroissement de la richesse globale, sauf pour y trouver l'occasion d'un nouveau développement par un accroissement de l'activité.

Les outils et leur rôle

Hormis ce cas particulier, on peut classer les outils d'incitation en deux grandes catégories:

2.1. Ceux qui favorisent la logique de gestion de l'entreprise en permettant à celle-ci de diversifier l'origine de ses ressources tout en lui apportant une sécurité financière en termes d'indépendance et de coût.

Les outils financiers de cette catégorie sont:

2.1.1. Le capital-risque de proximité: le capital-risque de proximité a pour objet de réinvestir l'épargne locale dans le but de conforter les fonds propres des entreprises d'initiative locale.

Les organismes de capital-risque local sont d'initiative privée et bénéficient d'un appui logistique des collectivités. Les apporteurs de fonds sont les ménages, les entreprises et, à un degré moindre, les banques régionales.

Selon leur territoire d'intervention, ils sont constitués sous forme de société ou d'association ; la forme associative ressort de l'échelon communal ou du quartier.

Ces organismes interviennent pour des montants inférieurs au seuil d'intervention des sociétés régionales. Ils permettent à des projets d'atteindre la crédibilité financière et d'accéder au crédit bancaire (près de 200 organismes fonctionnent en France).

2.1.2. Les prêts dits «d'honneur» (ou avances remboursables) sans garantie, sans intérêts et à amortissement différé. Ces prêts, faits au créateur ou à l'entreprise, sont des quasi fonds propres. Il s'agit de créances de dernier rang, comme les titres participatifs.

Ces prêts d'honneur sont mis en place sous l'impulsion d'associations et de collectivités. Ils ont le même effet de levier sur le crédit bancaire que les fonds propres.

Des organismes de réinvestissement local de l'épargne pratiquent aussi bien les

prises de participation aux entreprises que les prêts d'honneur sur une courte période (exemple d'HERRIKOA au Pays Basque*).

2.1.3. La bonification d'intérêts: la bonification d'intérêts a pour objet de réduire le coût des ressources financières des nouvelles entreprises afin de leur permettre de réaliser des investissements et de soutenir la concurrence durant la phase de leur démarrage. Cette bonification n'a de sens économique pour la collectivité que si elle s'applique non aux taux commerciaux ordinaires pratiqués par les banques, mais à un taux de référence qui est celui du marché interbancaire ou celui du marché monétaire, qui est moins élevé.

L'espérance pour la collectivité est de créer de nouveaux emplois et de nouveaux revenus pour les ménages, de favoriser l'activité économique et par ce biais, d'obtenir un retour d'investissement par de meilleures recettes fiscales.

2.1.4. Les aides directes à l'investissement: ce type d'aide est à considérer comme apports de capitaux externes non exigibles. Le problème est que la collectivité ne doit pas intervenir de façon «aveugle», c'est à dire qu'elle doit évaluer les chances de production de valeur ajoutée de sa mise de fonds.

2.2. Ceux qui sont dans une logique de politique sociale

Nous classerons ici les incitations dont la finalité est moins économique que purement sociale ou politique. En principe elles ne sont pas prises à l'initiative des collectivités locales, mais par les niveaux régionaux et nationaux. Elles sont sujettes à des variations conjoncturelles selon la situation de l'emploi. Elles sont plutôt des éléments correcteurs des effets sociaux de la crise économique.

Sous cette réserve on peut considérer toutefois que les aides directes aux créateurs et à l'embauche de salariés peuvent avoir pour effet de compenser une faible rentabilité initiale des nouveaux investissements et des nouveaux emplois. Cet inconvénient est normalement financé par

les fonds propres. Cette incitation a pour rôle, selon la situation des entreprises, soit de compenser une faiblesse de fonds propres, soit de les conforter.

Le cas particulier des fonds de garantie locaux

Les fonds de garantie ne sont pas des aides financières. Leur objet est d'assurer l'équilibre financier des organismes prêteurs tout en préservant le patrimoine de l'entreprise et de son responsable. Ils sont des aides à la décision de prise de risque.

La technique de fonctionnement est la suivante: en cas de défaillance de l'emprunteur, le fonds de garantie se substitue à celui-ci pour assurer la bonne fin de ses engagements auprès du prêteur.

Un fonds de garantie ne peut avoir pour vocation d'encourager les banques à octroyer du crédit au delà de prises de risques raisonnables: il ne peut être substitué aux outils d'apports en fonds propres.

Un fonds de garantie peut être constitué sous forme de société privée et il doit alors être géré selon des contraintes d'équilibre financier.

Il peut être encore constitué par une ligne budgétaire d'une collectivité. Mais celle-ci ne peut assumer des risques financiers pour le compte de tiers de façon inconsidérée sans mettre elle-même en péril sa propre gestion.

Dans tous les cas de figure, force est de respecter une rationalité économique et financière.

3. Conseil

La fonction de conseil a pour objet d'apporter des connaissances et des formations nécessaires aux prises de décisions du porteur de projets.

Elle a pour caractéristique principale de mobiliser «la matière grise» et de la mettre au service des nouvelles entreprises et activités.

Elle nécessite une diversité de compétences dans les domaines: juridique, fiscal, financier, marketing, etc....

Selon le degré d'avancement des projets d'entreprises, les structures d'accueil devront répondre à des préoccupations d'ordre général ou spécifique dans ces domaines. Ceci suppose un partenariat d'experts.

Les outils et leur rôle

Les outils concourent à l'information et à la formation. Leur mise en oeuvre est effectuée par des partenaires qualifiés, dont la spécialisation augmentera en fonction de l'élévation technique des besoins.

Ils concernent **plusieurs niveaux d'intervention**, de connaissances et d'aptitudes:

- **L'information générale** porte sur l'orientation du porteur de projet vers les services et organismes qualifiés.
- **L'information technique** porte sur le contenu du projet et sa mise en forme: quelle activité, quels marchés, quels moyens, quelle forme juridique, quels moyens financiers, quelles compétences dans le domaine des affaires....
- **La formation** a pour objet d'apporter les connaissances et les compétences aux porteurs de projets selon le niveau qui est nécessaire à la conduite de leur entreprise.
- **L'appui aux porteurs de projets** concerne l'aide dont ils ont besoin pour la mise au point du «plan d'affaires» («business plan»), pour les démarches nécessaires et la recherche de partenaires, notamment financiers.
- **Le parrainage** est un moyen de «suivi» des créateurs d'entreprises. Il a pour premier but de rompre l'isolement du porteur de projet. Il consiste à mettre en relation un chef d'entreprise bienveillant et désintéressé avec le porteur de projet. L'objet de leur attention et de leur sollicitude est le bon développement de la nouvelle entreprise. Le créateur peut établir un dialogue à tout

moment ou celui-ci peut être provoqué «amicalement» par le parrain. Bien souvent le parrain est choisi parmi les membres d'un organisme de réinvestissement local de l'épargne.

- **Le suivi** consiste en des audits légers et réguliers sur la stratégie et la gestion de l'entreprise. Un audit approfondi annuel est nécessaire. Il devrait être réalisé par le banquier à l'occasion du renouvellement de ses concours en besoin de fonds de roulement et/ou par l'expert comptable qui établit le bilan et le compte de résultats. Le suivi est le seul moyen vraiment efficace pour prévenir les risques de défaillances.

4. Accueil

La fonction d'accueil a trait aux conditions de réalisation matérielle des entreprises. Elle a pour objet de structurer un espace pour répondre aux besoins de l'exercice d'activités. Elle s'évalue de façon quantitative.

Elle comporte cinq volets:

- le foncier
- l'immobilier
- les moyens de communication
- les services
- l'environnement.

La création de conditions matérielles pour l'exercice d'activités est un investissement lourd qui dépasse les capacités des entreprises. Elle nécessite une décision «politique» de la part de la collectivité, des organisations socio-professionnelles et des groupes financiers.

Les outils et leur rôle

- **La zone d'activités**

La zone d'activité est un espace organisé pour recevoir les bâtiments et les surfaces nécessaires aux activités des entreprises. Ceci nécessite une politique foncière.

Les espaces choisis pour l'installation d'entreprises sont organisés selon les exigences modernes: commodité d'accès,

raccordements routiers et ferroviaires, eau, énergies, traitement des eaux et des déchets, télécommunications, services (hôtellerie, restauration).

— **L'immobilier**

L'immobilier est destiné à héberger les entreprises. Il relève, en principe, de l'initiative de ces dernières. Cependant, depuis la fin des années 1970, les collectivités ou des organisations professionnelles ont été amenées à s'impliquer dans ce type d'opération pour offrir aux entreprises des locaux à des conditions financières meilleures que celles auxquelles elles ont accès. En effet les collectivités et les organisations socio-professionnelles ont des capacités de négociation que les entreprises ne possèdent pas.

Les entreprises en bénéficient soit par location simple, soit par les diverses techniques de crédit (celle du leasing est très utilisée).

Outre les bâtiments affectés définitivement à une entreprise, des formules intermédiaires ont été mises au point:

— la **pépinière d'entreprise** est un bâtiment destiné à accueillir plusieurs micro-entreprises nouvelles. Celles-ci trouvent à leur disposition des moyens logistiques communs: secrétariat, matériel de reprographie, salles de réunion, informations juridiques et fiscales, organismes de capital-risque ad hoc, possibilités de suivi, etc....

— l'**atelier relais** est destiné à accueillir les moyens de production d'une seule ou de quelques entreprises, chacune disposant de ses propres moyens logistiques.

Le support juridique des pépinières et des ateliers relais est soit la collectivité, soit une société privée.

Les espaces et les services communs sont loués aux entreprises pour une durée limitée, à charge pour elles de trouver des locaux définitifs ailleurs au terme du bail. Dans la pratique, la rigueur de ce principe est amendée par le pragmatisme.

C — Mode d'emploi des outils

« Il n'y a pas de territoire condamné. Il y a des territoires sans projets ».

Au début est la motivation, qui est volonté de mise en oeuvre des aspirations. La motivation se manifeste en animation. L'animation donne forme et organise les idées. Elle engendre projet et méthode pour l'accomplir.

De la méthode naissent trois fonctions: l'incitation, le conseil, l'accueil. Chacune d'elle engendre des outils qui concourent à l'exécution du projet. Motivation, animation, méthode donnent existence et font vivre fonctions, outils, projets. Le conseil s'adresse aux intelligences par les apports de connaissances et aux comportements par les apports techniques. L'incitation crée les conditions de faisabilité financière. L'accueil permet la matérialisation des activités. La matérialisation ne peut se réaliser sans conditions de faisabilité financière.

De la cohérence de la motivation, de l'animation des fonctions et de la pertinence des outils naît l'efficacité.

Dans la pratique, la tentation, sinon le travers, consiste en l'appropriation de tel ou tel outil, sans penser la globalité des facteurs qui interviennent dans la réussite du développement. Certains outils sont culturellement plus à la portée que

d'autres: ainsi l'immobilier, la formation des créateurs, certaines subventions, par exemple. D'autres sont plus éloignés parce qu'ils traitent de matières dont la technique est moins vulgarisée: le suivi des entreprises, le capital-risque, l'évaluation appartiennent à cette catégorie.

La maîtrise des outils suppose que l'appropriation de leur utilisation soit du meilleur niveau pour tous, car l'ordre de leur mise en oeuvre ne commence pas nécessairement par les plus connus et les plus accessibles.

Construire des locaux et former des créateurs jusqu'à la rédaction du «business plan» est une chose. Faire le montage financier d'une entreprise avec un bon rapport fonds propres/endettement et la faire fonctionner correctement en est une autre. Ceci correspond à différents niveaux d'exécution.

Enfin, le dimensionnement territorial des différents outils n'est pas identique, sauf exception. Ainsi par exemple, dans le domaine de l'accueil, un département peut procéder à des modernisations routières pour faciliter l'accès à des ensembles de localités. Certaines de ces localités peuvent aménager des zones d'activités. Telle localité pourra reconvertir un site industriel en atelier relais, telle autre construire une pépinière pour accueillir

des jeunes entreprises à caractère technologique, telle autre encore en créer une autre pour aider à l'éclosion d'entreprises à potentiel d'emplois... La formation des porteurs de projets à la création et au développement des entreprises pourra être réalisée à l'échelon du département par les services spécialisés d'une chambre de commerce ou d'une association. Les échanges d'informations et d'expériences pourront être faits au sein de clubs locaux de chefs d'entreprises.

Le financement des entreprises pourra prendre appui:

1 — pour les fonds propres, sur des clubs locaux d'épargnants pour l'amorçage de

micro-projets ou sur une société de capital-risque à vocation de réinvestissement départemental de l'épargne, ou bien encore sur des avances remboursables octroyées par une fondation alimentée par mécénat;

2 — pour le crédit, sur les banques classiques, certains crédits pouvant bénéficier de bonifications initiées par la région et complétées par le département et la commune, etc.

L'architecture territoriale des outils correspond à une architecture des partenariats. Dans tous les cas la sagesse veut que les buts assignés aux fonctions comme aux outils soient réalisables pour devenir crédibles.

Chapitre 12

Un outil particulièrement adapté: les subventions globales

A — Présentation de la technique .....	.227
1. Une forme d'intervention .....	.227
2. La méthode .....	.227
3. Le budget .....	.228
4. Les résultats .....	.228
5. Un exemple pratique .....	.229
B — Tour d'horizon des subventions globales .....	.231
Liste des 31 conventions finalisées au 31-12-1993 .....	.231

Confier des fonds communautaires à un organisme intermédiaire, proche du terrain: tel est le principe des subventions globales, une forme d'intervention novatrice lancée en 1988. Utilisées par les fonds structurels comme instrument de politique régionale, elles s'avèrent particulièrement adaptées au développement local. Elles permettent une gestion plus autonome, un partenariat plus large, une meilleure utilisation des ressources locales: en deux mots une stratégie globale, visant la valorisation économique d'un territoire dans son ensemble et impliquant en particulier l'aide aux PME. Ce chapitre reprend, en l'actualisant, la fiche d'information «subventions globales» publiée par la DG XVI de la Commission.

A — Présentation de la technique

Développement local, stratégie globale: l'un ne va pas sans l'autre. Les carences en ressources humaines, physiques et financières qui affectent les régions défavorisées vont de pair avec la difficulté d'assurer une combinaison dynamique de ces facteurs. C'est vrai pour les PME, en raison d'une insuffisance à la fois de l'offre et de la demande de services aux entreprises. C'est vrai pour les pouvoirs publics, pour lesquels il est malaisé d'impulser une politique de développement local, alors que font défaut les infrastructures de base indispensables à l'activité économique.

La clé du succès, c'est la coopération de l'ensemble des acteurs concernés en un lieu donné. Stimuler cette coopération en faveur de mesures cohérentes de développement local, c'est la mission particulière des subventions globales dans les régions défavorisées. Les mesures éligibles concernent les PME des secteurs industriel, artisanal, agricole et touristique: services divers aux entreprises, accès au marché des capitaux, certaines aides directes à l'investissement, soutien aux infrastructures tant de base que de services ou de formation.

1. Une forme d'intervention

Au même titre, notamment, que les programmes opérationnels, les subventions globales sont l'une des formes d'intervention prévues dans le cadre des fonds structurels.⁽¹⁾ Leur originalité, c'est d'établir un lien contractuel direct entre la Commission et un organisme intermédiaire chargé de gérer et de distribuer l'aide communautaire. Elles favorisent ainsi une méthode de gestion qui peut s'appliquer à d'autres domaines que les politiques régionales, mais se révèle particulièrement appropriée au développement local. Elles permettent, en effet, de systématiser, au plus près du terrain, l'approche globale des problèmes et assurent une meilleure visibilité des actions menées.

2. La méthode

L'organisme intermédiaire est d'abord l'expression d'une démarche commune des collectivités locales. Il peut être privé, public ou mixte, préexister ou non à la subvention. Il doit présenter les capacités de gestion requises et avoir une surface financière garantissant sa solvabilité.

(1) Voir article 5. 2 du règlement-cadre n°2081/93, article 6 du règlement FEDER n°2082/93, et vademecum disponible sur demande auprès de la DGXVI de la Commission.

En ce qui concerne le développement local, il doit, en outre, être implanté dans la région, être investi d'une mission d'intérêt général et associer les acteurs socio-professionnels. Une fois agréé par la Commission et par l'État membre, il est autorisé à gérer la subvention de façon directe, en assurant la répartition des fonds entre les destinataires finaux.

Cette formule novatrice — inspirée de l'expérience des centres européens d'entreprise et d'innovation (CEI-BIC) — offre des avantages multiples. Proche du terrain, l'organisme intermédiaire joue le rôle d'un catalyseur, favorisant un partenariat plus large en même temps que plus efficace: il permet ainsi à l'aide communautaire d'exercer un effet de levier. La garantie de professionnalisme qu'il apporte encourage en particulier la coopération des acteurs économiques. Sa grande ouverture au contexte local facilite l'élaboration de mesures cohérentes en fonction de choix économiques, spatiaux et sociaux appropriés. La gestion financière est plus autonome, adaptée aux besoins locaux et au rythme des opérations. Dans le cas où la subvention globale est inscrite dans un programme opérationnel, l'exécution des mesures de développement local n'est pas liée à l'état d'avancement des autres mesures du programme.

Partenaire à part entière de la Commission et de l'État membre, l'organisme intermédiaire propose non seulement des mesures, mais peut les réajuster en cours d'action. Son rôle n'est pas celui d'un simple distributeur: il peut utiliser la subvention selon diverses modalités d'ingénierie financière — participer, par exemple, au capital d'une société gestionnaire d'un site et accorder une bonification de prêts aux PME qui s'y installent. Les subventions globales sont ainsi un outil efficace de décentralisation, grâce à une application très poussée du principe de «subsidiarité». En même temps, elles sont une source de valeur ajoutée communautaire: échanges d'expériences, transfert de modèles de développement...

3. Le budget

Outre la contribution des fonds structurels, la subvention globale est cofinancée

soit par une autorité publique (nationale, régionale ou locale), soit par le secteur privé (agences de développement, syndicats professionnels, associations...), soit par les deux. Mais pas obligatoirement par l'État membre. De plus, les versements des aides communautaires ne transitent pas nécessairement par le budget national. Le montant de la subvention n'est pas limité. Le taux d'intervention communautaire dépend de l'objectif structurel dont relève la région.

4. Les résultats

Les premières subventions globales ont été effectivement mises en place en 1991. Au 31 décembre 1993, on en comptait 31, lancées sous la conduite de la DG XVI (Politiques régionales) dans cinq pays de la Communauté, pour un budget total de 687 millions d'écus. Des subventions globales de montants plus réduits (environ 400 millions d'écus au total) ont, par ailleurs, été attribuées dans le cadre de l'initiative Leader à 217 groupes de développement rural dans des zones d'objectif n°1 ou n°5 b), sous l'égide de la DG VI (Agriculture). Ce déploiement, dans un laps de temps de deux ans, est déjà en soi un succès pour une forme d'intervention communautaire d'un type nouveau, qui reflète au plus haut point la volonté de rapprocher du terrain l'exercice des responsabilités. Quant aux résultats obtenus, le colloque de Séville, qui a rassemblé en mars 1993 les gestionnaires de subventions globales, a permis de tirer de l'expérience quelques conclusions largement positives.

L'effet de levier est mis en avant dans la plupart des cas. Il dépend de la méthode employée pour apporter des capitaux aux entreprises: subvention à fonds perdus, prêt à intérêt réduit ou prise de participation dans le capital, cette dernière formule s'avérant à cet égard la plus favorable. Dans le cas de la subvention globale attribuée à l'IFA en Andalousie, l'effet de levier escompté représente un rapport de 3 pour 1, c'est-à-dire que pour chaque écu de fonds publics, 3 écus seront investis par le secteur privé.

Autre signe de succès, la bonne application du principe de partenariat, essentiel tant pour l'approbation que pour la mise en œuvre d'une subvention globale. Le partenariat inclut au minimum la Commission, les autorités nationales et régionales et l'organisme intermédiaire, mais ce dernier est très souvent en contact avec des organisations comme les chambres de commerce et d'industrie et les associations d'entrepreneurs.

L'efficacité des subventions globales en matière d'aide aux PME se confirme également. Elles apparaissent comme la forme d'intervention la plus adaptée pour mettre des fonds communautaires à la disposition des entrepreneurs, qui prennent ainsi conscience que la Communauté européenne leur vient en aide. Les résultats sont d'autant meilleurs que l'organisme intermédiaire est en contact étroit avec les entreprises. Grâce au rôle de cet organisme, la subvention globale permet, en général, d'élargir la gamme des services aux PME. Qu'il s'agisse de services financiers (crédits, capital-risque) ou d'autres (conseil, etc), les instruments mis en place sont bien adaptés aux besoins des entreprises. La subvention globale permet, dans certains cas, de répondre à des besoins non couverts par d'autres sources de financement, ou de rendre le coût du crédit plus attractif: c'est ainsi qu'en Espagne, les PME peuvent bénéficier de bonifications d'intérêt allant de 1 à 8 % par rapport au taux du marché. Ajoutons que, avec une bonne diffusion de l'information, nombreuses sont les PME qui réagissent favorablement aux subventions globales (plus de 250 demandes d'intervention auprès d'INSUD, dans le Mezzogiorno, alors que 22 projets pouvaient être aidés). Enfin, les subventions globales offrent un cadre propice à la rapidité des décisions en matière d'attribution des fonds: de dix à vingt jours dans le cas de l'IFA.

5. Un exemple pratique d'utilisation de la subvention globale: un village des Pouilles au centre de Bruxelles

Les consommateurs non avertis qui, entre le 7 et le 30 mai 1992, sont entrés dans le grand magasin Inno de la Rue Neuve, à

Bruxelles, ont eu la surprise de se retrouver dans les ruelles d'un village typique des Pouilles, avec ses maisonnettes surmontées de leur toit conique. Il s'agissait de la reconstitution des «trulli» d'Alberobello, réalisée à l'initiative du BIC Puglia Sprind, en partenariat avec les grands magasins Inno. Une manifestation organisée dans le cadre de la subvention globale pour la région des Pouilles. Les 30 000 visiteurs ont pu découvrir toute la gamme des produits apuliens, de l'alimentation à l'artisanat en passant par l'habillement. La culture aussi était au rendez-vous: expositions, musique, théâtre... Et des vidéos, des exposés touristiques.

Parmi les 78 PME apuliennes participantes, 10 entreprises du textile-habillement sont déjà devenues fournisseurs de l'Inno, et l'on prévoit le lancement d'une nouvelle marque afin de permettre à ces PME, habituées à travailler pour des grands couturiers connus, d'accéder directement aux marchés étrangers. Depuis l'exposition, 36 PME apuliennes de ce secteur ont rencontré 18 intermédiaires commerciaux pour définir des relations d'affaires. Le BIC Puglia Sprind a démarché auprès d'opérateurs internationaux pour élargir les retombées positives de l'initiative dans différents secteurs. Côté agro-alimentaire, 7 PME exposantes ont déjà trouvé des points de vente en Belgique. Ces exemples illustrent l'objectif d'une des mesures (marketing international) mises en œuvre par le BIC, grâce à la subvention globale dont il a assuré la gestion: développer le tissu de PME locales à travers des manifestations internationales mettant en valeur les ressources de la région ou par la création de labels de qualité. Il ne s'agissait pas seulement de vendre à l'étranger; deux autres mesures visaient à inciter les entreprises à innover dans leur production et à moderniser leur gestion en fonction de ce marché.

Le succès de l'exposition de Bruxelles a conduit la Communauté européenne à proroger son soutien à l'organisation de foires de ce type. Outre cette initiative, la subvention a permis de réaliser, en 1992, plus de 300 actions de marketing international: dossiers de produits et promotion de ces produits, contacts entre PME et

grands distributeurs, entre PME et grandes entreprises, recherche de partenaires étrangers. Bref, un souffle nouveau

pour l'action du BIC qui, depuis des années, accompagne les PME apuliennes à haut potentiel de développement.

B — Tour d'horizon des subventions globales

Liste des 31 conventions finalisées au 31-12-1993

Voici, arrêtée au 31 décembre 1993, la liste des Subventions globales cofinancées principalement par le FEDER. Elle mentionne leur organisme intermédiaire, l'année de la décision, le concours du FEDER et le budget total (en millions d'ECU), les axes spécifiques de la stratégie globale menée. Hormis le cas de l'ANVAR en France, toutes ces Subventions concernent des régions relevant de l'Objectif 1 (régions en retard de développement). Il convient de noter que de nombreuses conventions ont été décidées ou sont en cours de préparation pour la nouvelle période de programmation 1994-1999 (Espagne, Italie, Irlande...)

Instituto de Fomento de Murcia (E)
(1991 - FEDER:

18,9 millions d'écus, total: 36,1)
Aides aux industries, à l'artisanat, aux services aux entreprises et à l'investissement touristique dans la région de Murcie.

Instituto de Fomento de Andalucia - IFA (E)
(1991 - FEDER:

45,7 millions d'écus, total: 84,8)
Aides aux industries, à l'artisanat et aux services aux entreprises en Andalousie; actions d'information technologique et de

promotion des parcs naturels.

Agence nationale pour la valorisation de la recherche - ANVAR (F)

(1991 - FEDER:
16,12 millions d'écus, total: 36,94)

Aides aux PME des zones relevant de l'objectif n°2. L'action, menée dans le cadre de l'initiative communautaire Stride, consiste à valoriser les ressources technologiques de proximité des entreprises et des centres de recherche et à renforcer la qualification technologique du personnel.

Centre d'entreprise et d'innovation - BIC Puglia Sprind (I)

(1991 - FEDER:
2,8 millions d'écus, total: 4)

Programme de marketing international pour les PME des Pouilles. Le succès de l'action a conduit à demander une prorogation de la convention.

Consorzio 21 (I)
(1992 - FEDER:

7,6 millions d'écus, total: 12,05)
Promotion de la coopération des PME de Sardaigne avec des entreprises extérieures; création de sociétés de conseil et d'organismes destinés à renforcer la spécialisation des services aux PME de la région.

Finanziaria Meridionale - FIME (I) (1992 - FEDER: 6,6 millions d'écus, total: 13)
Fonds de participation pour les PME du Mezzogiorno.

Unione italiana delle camere di commercio, industria, agricoltura e artigianato - Unioncamere (I)
(1992 - FEDER: 6,35 millions d'écus, total: 12,7)
Création de services d'organisation, de gestion, de marketing et de financement pour les PME.

Associazione nazionale costruttori edili - ANCE (I)
(1992 - FEDER: 3 millions d'écus, total: 6)
Création d'un réseau d'agences de services informatiques et d'assistance à la gestion pour les PME du secteur du bâtiment.

Confindustria (I)
(1992 - FEDER: 5 millions d'écus, total: 10)
Actions d'information technologique, aides à l'innovation et à la coopération entre les entreprises dans les régions de Basilicate, de Molise, de Sardaigne et de Sicile.

Ente finanziario interbancario - Efibanca (I)
(1992 - FEDER: 10 millions d'écus, total: 20)
Prêts participatifs pour des investissements de développement ou de modernisation dans les PME du Mezzogiorno.

Società di gestioni e partecipazioni industriali (I)
(1992 - FEDER: 8 millions d'écus, total: 16)
Plan de mise à disposition de capitaux d'amorçage et de démarrage pour des projets d'entreprise innovants dans le Mezzogiorno.

Istituto assistenza sviluppo Mezzogiorno (I)
(1992 - FEDER: 10 millions d'écus, total: 20)
Offre de services spécialisés aux PME et mise en place d'un réseau d'agences pour la promotion des productions agrotouristiques dans le Mezzogiorno.

Insud (I)
(1992 - FEDER: 87 millions d'écus, total: 216)
Aide à l'investissement touristique dans le Mezzogiorno, pour construire ou moderniser des hôtels typiques ou d'affaires et des villages de vacances pour les jeunes et les familles.

Unione industriali di Napoli (I)
(1993 - FEDER: 6,2 millions d'écus, total: n.d.)
Développement de PME et d'entreprises artisanales en Campanie.

Systema (I)
(1993 - FEDER: 7,274 millions d'écus, total: 15)
Participation minoritaire au capital des PME dans la région de Basilicate.

Tecnoservizi (I)
(1993 - FEDER: 3,6 millions d'écus, total: n.d.)
Offre de services avancés à coût réduit pour les entreprises en Sicile.

Efibanca-cisi / Napoli-thema (cisi: Centro integrato per lo sviluppo dell'imprenditorialità) (I)
(1993 - FEDER: 8 millions d'écus, total: n.d.)
Développement de PME et d'entreprises artisanales en Campanie par la création d'un fonds de garantie pour l'accès aux marchés des capitaux.

Valorizzazioni industriali lavoro associato-Vila Sud (I)
(1993 - FEDER: 3,3 millions d'écus, total: n.d.)
Aide à l'innovation technologique pour les PME en Campanie, par des activités de diffusion d'information et des services de conseil et d'assistance.

Centro informativo siciliano (I)
(1993 - FEDER: 6,8 millions d'écus, total: n.d.)
Rapprochement des entreprises siciliennes avec celles du nord de l'Italie et avec le marché international.

Bic Calabria (I)
(1993 — FEDER: 3,7 millions d'écus—
total: 7,4 millions d'écus)

Aide à l'artisanat et aux PME, développe-
ment d'un fonds de capital d'amorçage et
de services aux entreprises de la région
de Calabre.

Società Consortile (I)
(1993 FEDER: 12,9 millions d'écus—
total: 21,9 millions d'écus)

Amélioration de l'accès des PME et des
entreprises artisanales de la région de
Campanie à des services télématiques.

CCIAA Benevento (I)
(1993 — FEDER: 5,1 millions d'écus
— total: 8,0 millions d'écus)

Soutien à la création de consortiums entre
PME pour la fourniture de services réels
(marketing, gestion...) et financiers (garan-
tie de prêts) dans les zones intérieures de
la région de Campanie.

Eurobic Abruzzo (I)
(1993 — FEDER: 2 millions d'écus
— total: 2,9 millions d'écus)

Mise en œuvre de services spécialisés en
matière d'internationalisation des PME et
d'amélioration de leur compétitivité, de
manifestations internationales et de labels
de qualité.

BIC Puglia Sprind (I)
(1993 — FEDER: 3,6 millions d'écus
— total: 5,1 millions d'écus)

Complément à la subvention globale de
1991 pour des action de marketing inter-
national au profit des PME de la région.

Consorzio Coram (Enisud et SFIRS) (I)
(1993 — FEDER: 20 millions d'écus
— total: 68 millions d'écus)

Reconversion des zones minières de la
région de Sardaigne visant: la promotion
de nouvelles activités productives, la valo-
risation touristique et environnementale et
la formation professionnelle des anciens
mineurs.

IRFIS (I)
(1993 — FEDER: 25,8 millions d'écus
— total: 43 millions d'écus)

Fonds de roulement pour l'octroi de prêts
participatifs aux PME de la région de
Sicile.

BIC Sicilia (I)
(1993 — FEDER: 2,2 millions d'écus
— total: 4,5 millions d'écus)

Mise en place d'un incubateur et de ser-
vices associés pour favoriser la création
de PME performantes dans la région.

Bord Failte Eireann /
Irish Tourist Board (IRL)
(1990 - FEDER:
77,181 millions d'écus, total: 154,36)

Aides aux infrastructures et promotion
d'investissements pour développer le tou-
risme. L'action concerne toute l'Irlande
(six sous-régions) sauf le Mid-West.

Shannon Free Airport
Development Company (IRL)
(1990 - FEDER:
8,347 millions d'écus, total: 16,69)

Aides aux infrastructures et promotion
d'investissements pour favoriser le touris-
me dans la sous-région du Mid-West.

Area Development
Management (IRL)
(1992 - FEDER:
6,37 millions d'écus, total: 17,5)

Création et développement d'entreprises,
formation des chômeurs et promotion des
organisations locales.

Caixa Geral de Depositos (P)
(1989 - FEDER:
18 millions d'écus, et prolongement en
1992 - FEDER:
9 millions d'écus, total: 53,40)

Bonification d'intérêt pour les pro-
grammes de soutien aux infrastructures
locales portugaises
(en complément du programme opéra-
tionnel).

Commission européenne

Valeur ajoutée et ingénierie du développement local

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes

1994 — 233 p. — 21 x 29,7 cm

ISBN 92-826-8752-X

Prix au Luxembourg, TVA exclue: ECU 16

Venta y suscripciones • Salg og abonnement • Verkauf und Abonnement • Πωλήσεις και συνδρομές
Sales and subscriptions • Vente et abonnements • Vendita e abbonamenti
Verkoop en abonnementen • Venda e assinaturas

BELGIQUE / BELGIË

Moniteur belge / Belgisch staatsblad
 Rue de Louvain 42 / Leuvenseweg 42
 1000 Bruxelles / 1000 Brussel
 Tél. (02) 512 00 26
 Fax (02) 511 01 84

Jean De Lannoy
 Avenue du Roi 202 / Koningslaan 202
 1060 Bruxelles / 1060 Brussel
 Tél. (02) 538 51 69
 Télex 63220 UNBOOK B
 Fax (02) 538 08 41

Autres distributeurs/
 Overige verkooppunten:

Librairie européenne/ Europese boekhandel
 Rue de la Loi 244/Wetstraat 244
 1040 Bruxelles / 1040 Brussel
 Tél. (02) 231 04 35
 Fax (02) 735 08 60

DANMARK

J. H. Schultz Information A/S
 Herstedvang 10-12
 2620 Albertslund
 Tlf. 43 63 23 00
 Fax (Sales) 43 63 19 69
 Fax (Management) 43 63 19 49

DEUTSCHLAND

Bundesanzeiger Verlag
 Breite Straße 78-30
 Postfach 10 05 34
 50445 Köln
 Tel. (02 21) 20 29-0
 Fax (02 21) 202 92 78

GREECE/ΕΛΛΑΔΑ

G.C. Eleftheroudakis SA
 International Bookstore
 Nikis Street 4
 10563 Athens
 Tel. (01) 322 63 23
 Telex 219410 ELEF
 Fax 323 98 21

ESPAÑA

Boletín Oficial del Estado
 Trafalgar, 27-29
 28071 Madrid
 Tel. (91) 538 22 95
 Fax (91) 538 23 49

Mundi-Prensa Libros, SA
 Castelló, 37
 28001 Madrid
 Tel. (91) 431 33 99 (Libros)
 431 32 22 (Suscripciones)
 435 36 37 (Dirección)
 Télex 49370-MPLI-E
 Fax (91) 575 39 98

Sucursal:
Librería Internacional AEDOS
 Consejo de Ciento, 391
 08009 Barcelona
 Tel. (93) 488 34 92
 Fax (93) 487 76 59

Libreria de la Generalitat de Catalunya
 Rambla dels Estudis, 118 (Palau Moja)
 08002 Barcelona
 Tel. (93) 302 68 35
 Tel. (93) 302 64 62
 Fax (93) 302 12 99

FRANCE

Journal officiel Service des publications des Communautés européennes
 26, rue Desaix
 75727 Paris Cedex 15
 Tél. (1) 40 58 77 01/31
 Fax (1) 40 58 77 00

IRELAND

Government Supplies Agency
 4-5 Harcourt Road
 Dublin 2
 Tel. (1) 66 13 111
 Fax (1) 47 80 645

ITALIA

Licosa SpA
 Via Duca di Calabria 1/1
 Casella postale 552
 50125 Firenze
 Tel. (055) 64 54 15
 Fax 64 12 57
 Telex 570466 LICOSA I

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Messageries du livre
 5, rue Raiffeisen
 2411 Luxembourg
 Tel. 40 10 20
 Fax 49 06 61

NEDERLAND

SDU Overheidsinformatie
 Externe Fondsen
 Postbus 20014
 2500 EA 's-Gravenhage
 Tel. (070) 37 89 880
 Fax (070) 37 89 783

PORTUGAL

Imprensa Nacional
 Casa da Moeda, EP
 Rua D. Francisco Manuel de Melo, 5
 1092 Lisboa Codex
 Tel. (01) 387 30 02/385 83 25
 Fax (01) 384 01 32

Distribuidora de Livros Bertrand, Ld.^a

Grupo Bertrand, SA
 Rua das Terras dos Vales, 4-A
 Apartado 37
 2700 Amadora Codex
 Tel. (01) 49 59 050
 Telex 15798 BERDIS
 Fax 49 60 255

UNITED KINGDOM

HMSO Books (Agency section)
 HMSO Publications Centre
 51 Nine Elms Lane
 London SW8 5DR
 Tel. (071) 873 9090
 Fax 873 8463
 Telex 29 71 138

ÖSTERREICH

Manz'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung
 Kohlmarkt 16
 1014 Wien
 Tel. (1) 531 610
 Telex 112 500 BOX A
 Fax (1) 531 61-181

SUOMI/FINLAND

Akateeminen Kirjakauppa
 Keskuskatu 1
 PO Box 218
 00381 Helsinki
 Tel. (0) 121 41
 Fax (0) 121 44 41

NORGE

Narvesen Info Center
 Bertrand Narvesens vei 2
 PO Box 6125 Etterstad
 0602 Oslo 6
 Tel. (22) 57 33 00
 Telex 79666 NIC N
 Fax (22) 68 19 01

SVERIGE

BTJ AB
 Traktorvgen 13
 22100 Lund
 Tel. (046) 18 00 00
 Fax (046) 18 01 25
 30 79 47

ICELAND

BOKABUD LARUSAR BLÖNDAL
 Skólavörðustíg, 2
 101 Reykjavík
 Tel. 11 56 50
 Fax 12 55 60

SCHWEIZ / SUISSE / SVIZZERA

OSEC
 Stampfenbachstraße 85
 8035 Zürich
 Tel. (01) 365 54 49
 Fax (01) 365 54 11

BÄLGARIJA

Europress Klassica BK Ltd
 66, bd Vitosha
 1463 Sofia
 Tel./Fax 2 52 74 75

ČESKÁ REPUBLIKA

NIS ČR
 Havelkova 22
 130 00 Praha 3
 Tel. (2) 24 22 94 33
 Fax (2) 24 22 14 84

HRVATSKA

Mediatrade
 P. Hatza 1
 4100 Zagreb
 Tel. (041) 430 392

MAGYARORSZÁG

Euro-Info-Service
 Honvéd Europá Ház
 Margitsziget
 1138 Budapest
 Tel./Fax 1 111 60 61
 1 111 62 16

POLSKA

Business Foundation
 ul. Krucza 38/42
 00-512 Warszawa
 Tel. (2) 621 99 93, 628-28-82
 International Fax&Phone
 (0-39) 12-00-77

ROMÂNIA

Euromedia
 65, Strada Dionisie Lupu
 70184 Bucuresti
 Tel./Fax 1-31 29 646

RUSSIA

CCEC
 9,80-Ietiya Oktyabrya Avenue
 117312 Moscow
 Tel./Fax (095) 135 52 27

SLOVAKIA

Slovak Technical Library
 Nm. slobody 19
 812 23 Bratislava 1
 Tel. (7) 5220 452
 Fax : (7) 5295 785

CYPRUS

Cyprus Chamber of Commerce and Industry
 Chamber Building
 38 Grivas Dhigenis Ave
 3 Deligiorgis Street
 PO Box 1455
 Nicosia
 Tel. (2) 449500/462312
 Fax (2) 458630

MALTA

Miller distributors Ltd
 PO Box 25
 Malta International Airport
 LQA 05 Malta
 Tel. 66 44 88
 Fax 67 67 99

TÜRKIYE

Pres AS
 İstiklal Caddesi 469
 80050 Tünel-Istanbul
 Tel. 0(212) 252 81 41 - 251 91 96
 Fax 0(212) 251 91 97

ISRAEL

ROY International
 PO Box 13056
 41 Mishmar Hayarden Street
 Tel Aviv 61130
 Tel. 3 496 108
 Fax 3 648 60 39

EGYPT/ MIDDLE EAST

Middle East Observer
 41 Sherif St.
 Cairo
 Tel/Fax 39 39 732

UNITED STATES OF AMERICA / CANADA

UNIPUB

4611-F Assembly Drive
 Lanham, MD 20706-4391
 Tel. Toll Free (800) 274 4888
 Fax (301) 459 0056

CANADA

Subscriptions only
 Uniquement abonnements

Renouf Publishing Co. Ltd

1294 Algoma Road
 Ottawa, Ontario K1B 3W8
 Tel. (613) 741 43 33
 Fax (613) 741 54 39
 Telex 0534783

AUSTRALIA

Hunter Publications

58A Gipps Street
 Collingwood
 Victoria 3066
 Tel. (3) 417 5361
 Fax (3) 419 7154

JAPAN

Kinokuniya Company Ltd

17-7 Shinjuku 3-Chome
 Shinjuku-ku
 Tokyo 160-91
 Tel. (03) 3439-0121

Journal Department

PO Box 55 Chitose
 Tokyo 156
 Tel. (03) 3439-0124

SOUTH-EAST ASIA

Legal Library Services Ltd

Orchard
 PO Box 05523
 Singapore 9123
 Tel. 73 04 24 1
 Fax 24 32 47 9

SOUTH AFRICA

Safto

5th Floor, Export House
 Cnr Maude & West Streets
 Sandton 2146
 Tel. (011) 883-3737
 Fax (011) 883-6569

AUTRES PAYS OTHER COUNTRIES ANDERE LÄNDER

Office des publications officielles des Communautés européennes

2, rue Mercier
 2985 Luxembourg
 Tél. 499 28-1
 Télex PUBOF LU 1324 b
 Fax 48 85 73/48 68 17

Prix au Luxembourg (TVA exclue): ECU 16



OFFICE DES PUBLICATIONS OFFICIELLES
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

L-2985 Luxembourg

ISBN 92-826-8752-X



9 789282 687529 >