



farnet

G U I D E # 1



Le développement territorial des zones de pêche européennes

*Guide de démarrage pour les groupes
d'action locale pêche (FLAG)*



Table des matières

1. Introduction	1	4a. Élaborer la bonne stratégie : Le processus participatif d'élaboration de la stratégie	19
But de ce guide		Qu'entend-on par processus participatif d'élaboration de la stratégie ?	
Quelles sont les principales caractéristiques de l'approche territoriale de l'Axe 4 ?		Quelles sont les phases et les étapes de l'élaboration de la stratégie ?	
Structure de ce guide			
2. La définition des zones de pêche	4	4b. Élaborer la bonne stratégie : Les éléments clés de la stratégie de développement	24
Qu'entend-on par « zone de pêche » dans le contexte du FEP ?		Résumé	
Qui définit la zone ?		Caractéristiques de la zone de pêche	
Quels sont les critères d'éligibilité ?		Contexte social, économique et environnemental	
Quels autres facteurs influencent la sélection des zones de pêche ?		Engagement de la population et des intervenants	
Taille et masse critique		L'analyse SWOT	
Caractéristiques communes et cohérence		Dérivation de la stratégie, des principaux objectifs et de la motivation	
Un sentiment d'identité locale		Cohérence et synergies avec d'autres politiques	
Le potentiel de développement de la zone		Objectifs et mesures spécifiques	
Conclusion		Questions horizontales	
3. Créer un partenariat local	11	Coopération et mise en réseau	
Pourquoi créer un partenariat ?		4c. Élaborer la bonne stratégie : Préparer un plan de mise en œuvre (plan d'affaires ou plan d'action)	31
Comment les partenariats sont-ils structurés ?		Le processus d'exécution	
Statut juridique		Administration, finance et dotation en personnel	
Composition du partenariat		Développement du FLAG	
Comment trouver et associer les partenaires ?		Élaboration et approbation du projet	
Quelles sont les étapes de la constitution d'un partenariat ?		Critères de sélection des projets	
Quelles sont les principales fonctions du partenariat local ?		Suivi et évaluation	
		Communication, information et publicité	
		Informations financières	

Photographies (pages):

Asociación Guimatur (quatrième de couverture), Monica Burch (1), Maylis Iribarne (19), Jean-Luc Janot (couverture, 4, 24, quatrième de couverture), Anastasios Perimenis (11, quatrième de couverture).

Collaborateurs :

John Grieve
Urszula Budzich-Szukala
Paul Soto
Eamon O'Hara

Production :

DevNet geie (AEIDL/Grupo Alba)/Kaligram.

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

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

© Union européenne, 2010.

Imprimé en Belgique sur papier recyclé.

1. Introduction

But de ce guide

Ce guide a été élaboré en vue d'expliquer aux groupes d'action locale pêche (*Fisheries Action Groups / FLAG*) actuels et futurs et aux personnes qui collaborent avec eux les aspects essentiels de la création et du fonctionnement d'un partenariat territorial et de l'élaboration et de la mise en œuvre d'une stratégie locale de développement.

L'Axe prioritaire 4 constitue un nouveau départ pour le Fonds européen pour la pêche (FEP) car il se concentre sur le développement durable des territoires tributaires de la pêche (« zones de pêche »). Cette approche territoriale a été introduite pour la première fois dans le Règlement du FEP pour la période 2007-2013 et constitue une reconnaissance par la Commission européenne de l'impossibilité de traiter uniquement au moyen des politiques et outils traditionnels les forces complexes et très fluctuantes qui affectent les zones de pêche et leurs communautés.

La Commission estime que l'UE « doit être à même d'offrir des mesures d'accompagnement dans le cadre de la conversion de zones touchées par la restructuration du secteur de la pêche ». L'Axe 4 fournit au FEP ce type de mesures, que l'approche territoriale permet d'adapter aux nombreuses situations différentes qui existent dans les zones de pêche à travers l'UE.

Toutefois, cet outil pose un nouveau défi aux zones de pêche, qui n'ont souvent que peu d'expérience et de connaissance en matière de développement territorial. Le présent guide vise dès lors à aider les intervenants dans ces zones à mieux comprendre l'approche territoriale et la façon dont celle-ci peut être appliquée dans leur zone.



Le port de Baiona (Espagne).

Quelles sont les principales caractéristiques de l'approche territoriale de l'Axe 4 ?

À certains égards, l'Axe 4 peut paraître similaire à d'autres initiatives ; nombre des actions menées au titre de l'Axe 4 ressembleront probablement à celles mises en œuvre dans les zones de pêche au titre d'autres programmes, tels que PESCA, INTERREG ou EQUAL.

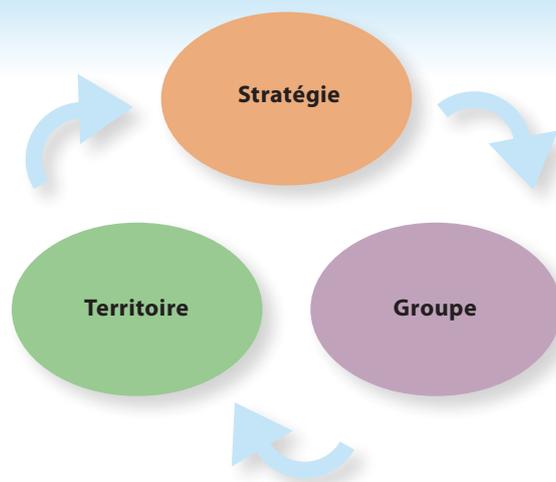
Cependant, la différence capitale entre l'Axe 4 et d'autres éléments du FEP réside non pas tant dans les actions individuelles entreprises que dans la façon dont ces actions sont mises en œuvre et reliées entre elles aussi bien dans les zones de pêche que par les communautés de pêcheurs elles-mêmes. À cet égard, l'Axe 4 s'apparente beaucoup à l'approche territoriale du programme Leader pour le développement des zones rurales, programme dont les principes clés constituent la base de l'Axe 4 (voir encadré).

L'approche Leader

Depuis son lancement en 1991, le programme d'Initiative communautaire Leader s'emploie à offrir aux communautés rurales de l'UE une méthode pour associer des partenaires locaux au pilotage du développement futur de leurs zones. L'approche Leader repose sur le principe selon lequel la diversité des zones rurales européennes est telle que les stratégies de développement seront plus efficaces et efficientes si elles sont élaborées et mises en œuvre à l'échelon local, par des acteurs locaux aidés par des procédures claires et transparentes, par les administrations publiques pertinentes et bénéficiant du soutien technique requis pour le transfert des bonnes pratiques. Les sept caractéristiques principales suivantes résument l'approche Leader : partenariats public-privé locaux ou « groupes d'action locale », stratégies territoriales de développement local, élaboration et mise en œuvre ascendantes de ces stratégies locales, actions intégrées et multi-sectorielles, innovation, mise en réseau et coopération. Ces caractéristiques sont décrites plus en détail sur la page : ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/factsheet_en.pdf

L'Axe 4 tente de dépasser la simple lutte contre les conséquences économiques, sociales et environnementales à court terme de l'épuisement des stocks halieutiques. Il entend permettre aux communautés de pêcheurs de créer des sources de revenus nouvelles et durables et d'améliorer leur qualité de vie. À cette fin, il autonomise les populations locales, celles qui comprennent le mieux les problèmes et les aspirations des communautés de pêcheurs, en leur donnant les outils et les ressources nécessaires pour élaborer et adapter des solutions destinées à répondre à leurs besoins réels.

Les grands principes de cette approche s'appuient sur la diversité des zones de pêche et des situations qui existent dans toute l'Union européenne et sur le principe de subsidiarité pour donner aux populations locales les moyens de devenir les moteurs du développement local. L'aide au titre de l'Axe 4 est conçue comme un maillon d'une approche locale intégrée, centrée sur une stratégie de développement local adaptée à la situation locale. Sa conception et sa mise en œuvre devraient être le plus décentralisées possible, coordonnées de préférence par un partenariat entre acteurs locaux réunis en groupe d'action locale pêche (FLAG) et provenant des secteurs public, privé et associatif. L'approche générale s'articule autour de trois piliers principaux interdépendants, qu'on pourrait qualifier de « triangle d'or du développement territorial » : le territoire ou la zone ; le groupe ou le partenariat ; la stratégie intégrée de développement local.



Le « triangle d'or » du développement territorial

Cette approche du développement territorial modifie radicalement la façon dont sont perçus et définis les territoires et partenariats locaux ainsi que les stratégies locales. Il ne suffit plus de partir de limites administratives fixes, d'étudier les besoins ou les problèmes en termes de déficit et de rechercher quelqu'un (souvent une agence extérieure) pour combler la lacune en distribuant des fonds publics.

Le cycle doit partir d'une vision et d'une stratégie positives axées sur les perspectives d'avenir de la zone. Il est soutenu par une alliance active d'intervenants locaux qui collaborent pour atteindre des buts communs. Les limites précises du territoire dépendent donc de ce que ces intervenants veulent réaliser et avec qui. Les territoires qui résultent de cette approche sont définis comme des zones fonctionnelles et cohérentes, où les populations sont liées par des éléments communs ou partagés; ils deviennent des « régions basées sur des projets », et le territoire lui-même est perçu comme une organisation en adaptation active constante.

Structure de ce guide

Le présent guide est subdivisé en trois sections principales, qui peuvent être lues comme des documents indépendants, mais ont été écrites de manière à refléter les liens entre les trois éléments de la trinité. Ces trois sections sont dès lors en corrélation, tout comme les éléments concrets de la zone, du partenariat et de la stratégie. Voici les principales sections de ce guide :

- › **Définition des zones de pêche.** Cette section explique ce que l'on entend par zone de pêche et décrit les principaux facteurs à prendre en considération pour définir les types de zones qui seront couvertes par l'Axe 4, du point de vue tant des acteurs locaux que des autorités de gestion.
- › **Créer des partenariats locaux.** Cette deuxième section du guide expose le concept de partenariats locaux et esquisse les principales étapes de la création d'un partenariat, notamment les aspects à prendre en considération pour décider de sa composition et de son fonctionnement. Elle donne en outre quelques orientations et références sur la création de partenariats.
- › **Élaborer des stratégies efficaces.** Cette dernière section se subdivise en trois sous-sections: la première explique les étapes clés d'une approche participative ascendante de la planification stratégique; la deuxième décrit les principales composantes d'une stratégie efficace (le contenu); la troisième aborde le plan opérationnel et le plan d'activités pour expliquer comment garantir la concrétisation de la stratégie.

Toutes ces sections sont liées à des exemples et à des outils sur le site Internet FARNET. Un autre élément majeur de l'approche de l'Axe 4, à savoir la coopération, est traité dans un guide distinct.

2. La définition des zones de pêche



Pêche sur glace (Finlande).

Qu'entend-on par « zone de pêche » dans le contexte du FEP ?

L'Axe 4 du Fonds européen pour la pêche (FEP) diffère des trois autres Axes en ce sens qu'il cible les zones de pêche (il est intitulé « Développement durable des **zones de pêche** ») plutôt que le simple secteur de la pêche. L'utilisation des fonds alloués à l'Axe 4 du FEP est subordonnée à trois conditions fondamentales :

1. Une zone locale doit être sélectionnée conformément aux exigences européennes et nationales ;
2. Un partenariat ou groupe local doit être créé (Groupe d'action locale pêche / FLAG), avec des intervenants clés de la zone de pêche locale déterminée ;
3. Ce partenariat, ainsi que la communauté dans laquelle il s'insère, doit élaborer et mettre en œuvre une stratégie locale de développement pour cette zone de pêche.

C'est dès lors la zone qui sert de base commune pour bâtir le partenariat, élaborer la stratégie et mettre en œuvre les actions proposées. La stratégie et les activités financées en application de cette stratégie doivent être étroitement liées aux caractéristiques, conditions et besoins de la zone de pêche. Fondamentalement, c'est la zone même (et non les différents projets) qui constitue l'objet et la cible du financement public, et ce sont ceux qui vivent ou travaillent dans la zone qui décident des priorités et des projets qui seront soutenus.

Que disent les règlements européens au sujet des zones de pêche ?

Le règlement du FEP impose relativement peu de conditions aux zones de pêche, affirmant que :

- › les zones doivent être de dimensions réduites, généralement inférieures au niveau NUTS 3 (Article 43.3);
- › les zones devraient avoir une faible densité de population ou un secteur de la pêche en déclin ou encore être caractérisées par de petites communautés vivant de la pêche (Article 43.4);
- › la zone devrait aussi être suffisamment « cohérente du point de vue géographique, économique et social » (Article 43.3) et « présenter une masse critique suffisante en termes de ressources humaines, financières et économiques pour soutenir une stratégie viable de développement local » (Article 45.3).

Le règlement d'exécution ajoute :

- › Le programme opérationnel précise les procédures et les critères de sélection des zones de pêche. Les États membres décident des modalités d'application de l'article 43, paragraphes 3 et 4, du règlement de base (Article 22.1 du RE);
- › Les zones de pêche sélectionnées ne doivent pas obligatoirement coïncider avec un découpage administratif national, ni avec des zones établies pour les interventions au titre des objectifs des Fonds structurels (Article 22.2 du RE).

Qui définit la zone ?

Les règlements de l'UE autorisent les États membres ou les régions à utiliser différentes approches pour sélectionner les zones.

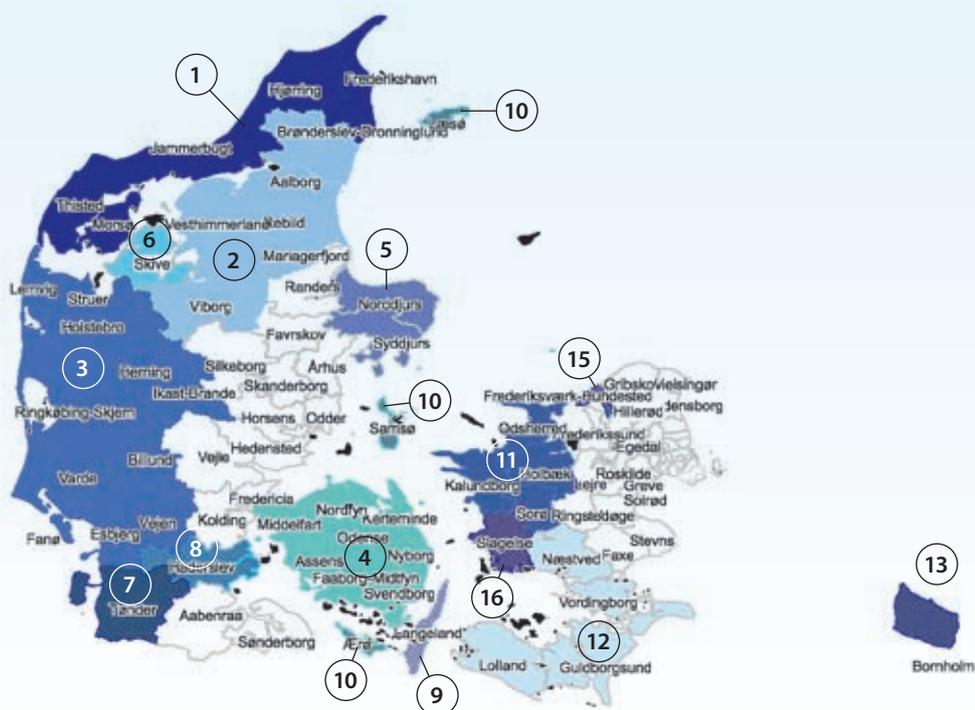
Les autorités de gestion de certains États membres fixent uniquement les conditions générales auxquelles doit satisfaire un territoire pour bénéficier de l'Axe 4 et **invitent les communautés de pêcheurs à déposer des propositions** de zones de pêche. Cette approche présente l'avantage d'être plus ascendante, mais les États membres doivent juger s'ils disposent des mécanismes leur permettant de sélectionner les zones qui présentent réellement la « masse critique » et sont les plus « cohérentes et capables de soutenir une stratégie de développement viable », comme l'exigent les règlements.

D'autres **autorités de gestion établissent une liste de territoires prioritaires** qui répondent à certaines caractéristiques, puis encouragent la création de partenariats et l'élaboration de stratégies dans ces zones. Si, dans certaines circonstances, cette méthode contribue à garantir une concentration des financements dans les zones qui satisfont aux conditions des objectifs stratégiques de l'Axe 4, elle présente l'inconvénient d'être plus rigide et plus descendante.

Il existe aussi une **option intermédiaire**, dans laquelle les autorités de gestion pourraient indiquer le large champ géographique d'éligibilité à l'Axe 4 (par exemple, uniquement une certaine partie de la côte, à l'exclusion de certains grands ports, etc.) mais laisseraient aux intervenants locaux le soin de négocier le nombre réel de groupes et leurs limites territoriales.

La définition des zones de pêche au Danemark

À l'origine, le Danemark a été divisé en 7 « régions de pêche », dans lesquelles un ou plusieurs FLAG pouvaient être créés. Ce sont ensuite les intervenants locaux qui ont spécifié, dans leurs déclarations d'intérêt, les zones que leur stratégie locale de développement couvrirait, ce qui garantissait une approche « ascendante » de la définition des zones. Après évaluation, l'autorité de gestion a ensuite procédé à la sélection finale des zones proposées, retenant au total 16 FLAG.



En pratique, la définition des zones de pêche est souvent **un des éléments de l'axe 4 qui soulèvent les plus vives controverses**. Elle résulte en général de longues discussions et négociations entre les principales autorités locales, régionales et nationales. Pendant ces négociations, de fortes pressions sont souvent exercées pour satisfaire une large gamme d'intervenants, ce qui peut entraîner une extension des limites des zones de pêche et une dilution du financement.

Même si, en vertu de l'axe 4, **les zones de pêche ne doivent pas nécessairement coïncider avec des limites administratives existantes** (Règlement d'exécution, Article 22.2), le résultat des négociations combine souvent plusieurs municipalités (zones NUTS 5). En fait, dans certains pays, la déclaration officielle de l'autorité locale (par exemple, le conseil ou le maire local) est une condition nécessaire pour que la localité en question soit formellement incluse dans la zone du FLAG.

Quels sont les critères d'éligibilité ?

Nous avons vu que le règlement du FEP laisse aux États membres une large marge de manœuvre pour définir les zones de pêche. Outre les critères mentionnés dans le règlement, les autorités de gestion peuvent utiliser des critères supplémentaires adaptés à leur contexte spécifique, pour autant que ceux-ci soient mentionnés dans leur programme opérationnel. Normalement, les autorités de gestion tendent à accorder la priorité à des zones qui dépendent clairement du secteur de la pêche, en analysant des caractéristiques telles que :

- › l'importance économique de la pêche, par exemple exprimée en part du secteur local de la pêche dans le PIB, la VAB ou l'emploi de la zone ou du secteur ;
- › l'importance sociale de la pêche, à savoir les implications de la dépendance actuelle et historique de la communauté vis-à-vis des activités de pêche, notamment en termes d'infrastructures et de services locaux ;
- › la mesure dans laquelle le secteur de la pêche de la zone a été touché par les tendances et influences plus larges ou mondiales ;
- › le patrimoine, la tradition et la culture liés à la pêche ;
- › le rôle du secteur de la pêche dans la préservation de précieux atouts naturels ou culturels.

Les autorités de gestion peuvent aussi décider d'utiliser des critères supplémentaires pour cibler des zones plus défavorisées (par exemple PIB ou taux de chômage).

L'enveloppe budgétaire générale de l'Axe 4 influencera aussi le processus de définition de l'éligibilité. Par exemple, des pays ou des régions ayant des budgets relativement élevés peuvent « se permettre » d'autoriser plus de flexibilité pour la définition des zones. Des pays aux budgets très limités devront concentrer les fonds dans un plus petit nombre de zones, de sorte qu'ils devront appliquer des critères plus stricts.

L'environnement naturel, un facteur clé dans la sélection des zones de pêche en France

Toute la côte française, Guyane comprise, a été considérée éligible pour les mesures au titre de l'Axe 4. Toutefois, la menace potentielle que faisait peser le déclin de la pêche sur certaines zones et la qualité de l'environnement local ont été des facteurs importants dans la décision finale. Les 11 zones de pêche sélectionnées en France comprennent des zones protégées ou gérées sur le plan environnemental (neuf sont des sites marins Natura 2000).

Quels autres facteurs influencent la sélection des zones de pêche ?

Le processus de création d'un FLAG et les critères appliqués par les autorités de gestion pour évaluer les propositions des groupes devraient aussi viser à garantir que les zones sélectionnées constituent une bonne base pour le partenariat local et pour la stratégie locale. La sélection et la définition des zones devraient au moins tenir compte des facteurs suivants :

- › la taille et la masse critique de la zone ;
- › les caractéristiques communes de la zone et sa cohérence ;
- › le sentiment d'identité locale ;
- › le potentiel de développement de la zone.

Taille et masse critique

Il n'existe pas de « règle d'or » concernant la taille d'une zone, mais les zones trop petites ou trop grandes peuvent présenter de graves inconvénients. La taille minimum de la population considérée comme nécessaire pour **garantir la « masse critique » requise** est généralement de 10 000 habitants mais, dans certains pays ou régions à faible densité de population, ce seuil peut être réduit jusqu'à 5 000. En général, toutefois, une zone à très faible population n'atteindra probablement pas la masse critique, ce qui signifie, par exemple :

- › qu'il peut y avoir trop peu de dirigeants locaux ou d'autres militants au sein de la communauté qui soient capables d'assurer la mise en œuvre de la stratégie (l'activité communautaire peut dépendre d'un petit nombre d'individus clés, qui peuvent être difficiles à remplacer lorsqu'ils prennent leur retraite ou partent);
- › qu'il y a trop peu d'entrepreneurs pour proposer de bons projets privés;
- › qu'il n'y a pas assez de financements locaux ou d'autres ressources disponibles pour cofinancer des projets ou contribuer d'une manière ou d'une autre à leur réalisation;
- › que l'ampleur des coûts administratifs liés à la création et à la gestion du partenariat peut être disproportionnée.

Par contre, une zone trop grande peut générer d'autres types de problèmes. Si sa population dépasse largement les 100 000 habitants, les contacts directs entre le FLAG et la communauté vivant de la pêche seront sans doute limités, ce qui peut affaiblir le degré de confiance entre les différents acteurs. Là où un groupe local couvre une très grande zone géographique, par exemple dans des pays peu peuplés, la distance qui sépare les acteurs locaux peut aussi rendre la coopération difficile.

Si le budget alloué à de telles zones est faible, **les ressources de l'Axe 4 risquent d'être « trop saupoudrées »** pour engendrer un réel changement. Ces deux scénarios contraignent les FLAG à prouver qu'ils ont la masse critique requise.

Certains pays interdisent à des villes dépassant une certaine taille (par exemple des ports) de participer au FLAG afin d'éviter que la ville n'absorbe une large part du budget. Toutefois, il ne faudrait pas sous-estimer la contribution majeure des villes-marchés et des ports au développement des zones environnantes. Il convient donc de choisir une zone qui constitue un tout cohérent et fonctionnel.

Caractéristiques communes et cohérence

Pour que les activités du FLAG contribuent au développement durable d'une zone donnée, il est important que la zone présente **une cohérence géographique, économique et sociale suffisante**. Il faudrait éviter les grandes disparités car celles-ci compliqueront le processus de détermination de priorités communes et de conclusion d'un accord sur une stratégie commune.

En général, les différentes parties de la zone (à savoir les différents villages ou municipalités qui constituent la zone) devraient être liées par quelques caractéristiques communes ou partagées. Elles peuvent partager certaines ressources, faire face à des difficultés communes ou partagées ou avoir des besoins et des opportunités communs.

Elles ne doivent pas pour autant être homogènes. En effet, **des parties différentes mais complémentaires** peuvent constituer le ciment d'une zone (par exemple une partie peut offrir des infrastructures de tourisme tandis qu'une autre fournit le personnel nécessaire au fonctionnement de ces infrastructures). Cette complémentarité et ces liens peuvent donc contribuer à la cohérence de la zone. Les caractéristiques communes de la zone pourraient inclure les aspects suivants :

- › des spécificités géographiques similaires ou partagées (par exemple une zone située le long d'un type particulier de littoral ou le long d'un fleuve);
- › un patrimoine culturel ou une histoire similaires ou communs;
- › des difficultés sociales similaires ou communes (par exemple de petites communautés isolées, des minorités ethniques ou une population vieillissante);

- › des facteurs environnementaux similaires (par exemple pollution de l'eau, zones à haute valeur naturelle ou ressources partagées);
- › une situation économique commune (par exemple les anciennes régions industrielles ou en phase de transition, les stations touristiques, les zones en difficulté ou les zones en croissance où le secteur de la pêche est en déclin et confronté à des conflits d'usage).

Certains pays exigent des zones de l'Axe 4 qu'elles présentent une **continuité géographique** (avec éventuellement exclusion de grandes villes comme nous l'avons dit ci-dessus). D'autres n'imposent pas une telle obligation, à condition que les différentes parties de la zone possèdent suffisamment de caractéristiques communes (comme c'est le cas pour plusieurs petites îles constituant un FLAG). L'absence de continuité peut compromettre l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie efficace, mais la cohérence peut parfois primer sur la continuité territoriale.

Un sentiment d'identité locale

Le sentiment d'identité locale est très important dans une approche territoriale ascendante pour les raisons suivantes :

- › il participe au **capital social**, surtout à la confiance mutuelle entre les partenaires locaux ainsi que dans l'ensemble de la communauté, ce qui facilite la coopération;
- › il renforce la **conviction qu'il est possible de réaliser quelque chose** malgré les problèmes et les difficultés, ce qui améliore les chances de réussite de la stratégie;
- › **il rend les acteurs locaux plus enclins** à y consacrer du temps et de l'énergie.

Souvent, mais pas toujours, le sentiment d'identité locale est plus fort dans des zones homogènes. Il arrive que des habitants d'une zone plus diversifiée ou diffuse partagent une identité commune plus forte. Celle-ci peut découler non tant de « nos points communs » que de « nos difficultés communes » ou de « ce qui nous rend différents des autres » ou d'une combinaison de ces aspects. S'y ajoute aussi souvent une solide dose de fierté locale. L'établissement et l'exploitation d'un « **sentiment d'appartenance géographique** » peuvent être une motivation très importante et un élément moteur positif dans une zone, qui pourraient faire partie intégrante de la stratégie locale de développement.

Le sentiment d'identité locale se développe au fil du temps et peut être **faible dans des communautés de constitution récente** (par exemple dans des zones qui ont connu un afflux d'habitants d'une autre partie du pays) ou dans des régions dont la plupart des habitants passent une grande partie de leur temps ailleurs (par exemple des banlieues dortoirs en bordure d'une ville). Dans ces situations, les efforts visant à renforcer l'identité locale, notamment par des activités telles que l'animation communautaire et un travail conjoint sur la stratégie, devraient être une des premières priorités du partenariat local. La réussite de la mise en œuvre de la stratégie contribuera aussi à renforcer la fierté locale.

Le potentiel de développement de la zone

Le potentiel de développement de la zone s'entend ici comme la mesure dans laquelle l'économie de la zone peut utiliser l'éventail de **ressources endogènes** permettant de générer un revenu durable pour la population locale. Il est lié à de nombreux facteurs, tels que :

- › la distance par rapport aux marchés où s'écoulent les produits locaux et/ou aux lieux de travail (par exemple les villes) ;
- › le niveau d'instruction et la mobilité économique des habitants ;
- › les compétences et l'organisation de la communauté ;
- › la nature et l'étendue des atouts naturels et culturels ;
- › le degré de dépendance de l'économie locale à l'égard d'une gamme unique ou limitée de secteurs ;
- › la nature, l'étendue ou le potentiel de diversification économique ;
- › l'attrait de la zone pour les investisseurs externes ou les touristes ;
- › la nature et l'étendue de l'immigration et de l'émigration ;

- › la proximité et l'accessibilité de zones voisines susceptibles d'offrir des opportunités complémentaires ;
- › la capacité des habitants et entreprises locales à attirer les investissements.

Le potentiel de développement diffère d'une zone de pêche à l'autre. Toutefois, la prise en compte des facteurs susmentionnés permet d'évaluer la nature et l'étendue du potentiel de toute zone. Ces facteurs auront une **incidence directe sur la zone et la stratégie du FLAG**. Par exemple, dans des zones qui sont ou ont été très dépendantes de la pêche, il ne sera peut-être pas aisé de trouver des emplois différents ou supplémentaires. La zone de pêche proposée peut être modifiée à la lumière de ces considérations, si une telle modification devait s'avérer judicieuse.

Conclusion

Une définition et une sélection minutieuses de la zone de pêche favoriseront la réussite du partenariat du FLAG et de sa stratégie locale car ces trois éléments sont étroitement liés. Les orientations fournies dans ce guide mettent en lumière les nombreux facteurs clés qui aideront le partenariat local à garantir une bonne articulation de ces trois éléments au bénéfice de la zone de pêche et de ses habitants.

Pêche et tourisme unissent les cantons de la côte méridionale de la Galice

Le FLAG Ría de Vigo-A Guarda couvre la côte méridionale de la Galice (nord-ouest de l'Espagne) et inclut au total 10 cantons de la Baie de Vigo et de Baixo Miño. Ces cantons totalisent 137 km de côtes et une population de 135 720 habitants (4% de la population de la Galice), répartis sur une superficie de 404,4 km². Cette zone est une des plus dépendantes du secteur de la pêche en Galice ainsi qu'une des plus densément peuplées (336 habitants par km², la moyenne régionale étant de 93,75 habitants par km²). Elle se caractérise par l'existence d'un cluster d'industries marines imposant, 11,3% de la population active étant employés directement dans le secteur de la pêche. Cependant, d'autres secteurs, tels que le tourisme, sont aussi importants, le territoire comptant un grand nombre de plages et d'attractions touristiques, plusieurs parcs naturels extraordinaires et zones protégées exceptionnelles et 12 marinas.

3. Créer un partenariat local

Pourquoi créer un partenariat ?

Les acteurs locaux intéressés par l’Axe 4 du Fonds européen pour la pêche (FEP) sont invités à créer un groupe local pour la mise en œuvre des mesures, à savoir un partenariat local auquel participent des « partenaires publics et privés des divers secteurs socio-économiques locaux pertinents ». Dans le cadre de l’Axe 4, ces partenariats locaux sont désignés sous l’appellation générique « **Groupes d’action locale pour la pêche** » ou **FLAG** (acronyme de l’anglais *Fisheries Local Action Groups*), bien que d’autres noms soient parfois utilisés, tels que « Groupes d’action côtière » (Espagne) ou « Groupes locaux pour la pêche » (Pologne).

Les FLAG ou leurs équivalents sont chargés d’élaborer et de mettre en œuvre une **stratégie locale intégrée de développement** pour un territoire cohérent, sur la base d’une approche ascendante. Le FLAG doit s’assurer qu’il existe une masse critique suffisante de ressources pour soutenir la stratégie, y compris une capacité administrative et financière suffisante pour gérer l’aide et garantir que les opérations soient menées à bonne fin. Ces conditions déterminent la nature du partenariat et la base de son fonctionnement. Nous parlons donc ici d’une relation qui :

- › rassemble – sur un pied d’égalité – des entités des secteurs public et privé et de la société civile ;
- › garantit que ces entités collaborent pour identifier des buts communs et œuvrer à leur réalisation ;
- › est axée sur le long terme, c.-à-d. dépasse un simple projet ou une coopération à court terme ;
- › implique le partage des risques et avantages entre tous les partenaires ;



Le FLAG de Lesbos (Grèce).

- › reconnaît que les partenaires sont plus forts s’ils collaborent entre eux et exploitent et complètent leurs atouts et points forts respectifs.

La création d’un partenariat est un processus long et difficile, qui oblige les partenaires à engager des ressources (pas nécessairement de l’argent mais aussi des connaissances locales, du temps et de l’énergie). Les partenaires y consentent parce qu’ils ont conscience des gains ou avantages supplémentaires que peut procurer un **travail en partenariat** ou de l’impossibilité de résoudre seuls des problèmes trop complexes. Des avantages réels peuvent être tirés d’initiatives territoriales locales de développement telles que celles menées au titre de l’Axe 4 du FEP, surtout dans des zones en régression ou confrontées à de graves défis économiques ou sociaux.

Dans ces zones, il est nécessaire de **combiner tous les potentiels et tous les points forts** des acteurs locaux face à des problèmes, des opportunités et des défis communs. Ce type de partenariat présuppose un partage de propriété, le développement d'un sentiment partagé d'appartenance géographique, la recherche d'un terrain d'entente permettant de trouver des solutions, la prise en considération non d'un seul secteur seulement mais d'une zone entière et de ses besoins via une approche intégrée.

Dans une telle situation, un partenariat local peut :

- › rassembler des ressources, des expériences et des compétences locales pour les utiliser de façon plus efficace et élaborer des solutions appropriées aux problèmes identifiés ;
- › associer un éventail plus large d'acteurs au processus décisionnel et à la planification du développement, ce qui contribue à renforcer la participation citoyenne à la gouvernance, à augmenter la capacité locale d'action et à générer un mouvement de soutien ;
- › fournir un mécanisme pour repérer des synergies et conflits potentiels entre différents groupes d'intérêts et y apporter une réponse (par exemple entre l'environnement et le développement)¹.

Le partenariat a pour rôle principal d'élaborer et de mettre en œuvre une stratégie ou un plan d'action commun pour sa zone.

Comment les partenariats sont-ils structurés ?

Le règlement européen exige que l'axe 4 soit mis en œuvre par des groupes ou des partenariats composés de « représentants du secteur halieutique et d'autres secteurs socio-économiques locaux concernés ». L'approche devrait donc être **inclusive**, et l'établissement du relevé des intervenants devrait viser à garantir la prise en considération de groupes parfois susceptibles d'être exclus. L'expérience acquise au travers du programme Leader montre que les groupes suivants sont souvent exclus de telles initiatives : les jeunes (dont l'avenir est pourtant en jeu), les actifs (qui peuvent n'avoir qu'une disponibilité limitée), les femmes

(fréquemment exclues dans des secteurs dominés par les hommes) ou les seniors (pourtant souvent expérimentés et disponibles).

Comme l'axe 4 concerne les groupes d'action locale pour la pêche, il est important de veiller à une forte présence du secteur de la pêche. De plus, il est vital d'éviter la domination par **un seul secteur ou un seul partenaire**. Un partenariat équilibré et inclusif a des chances de générer une stratégie plus efficace et plus équilibrée, qui reflète les besoins de la zone et tout besoin ou intérêt spécifique. Une telle approche tendra en outre à stimuler une participation de l'ensemble de la communauté en mettant en valeur les contributions des gens et en encourageant ceux-ci à mettre leurs ressources à disposition (temps, connaissance de la zone, ressources financières et techniques), au bénéfice de la zone.

Les organisations représentées au sein du partenariat sont importantes, mais les individus qui représentent ces organisations au sein du partenariat le sont tout autant. La **participation de cadres ou de représentants principaux** contribue grandement au succès du partenariat, en particulier en lui conférant une meilleure réputation au sein de la direction de l'organisation partenaire et en facilitant une prise de décision plus rapide au nom du partenaire.

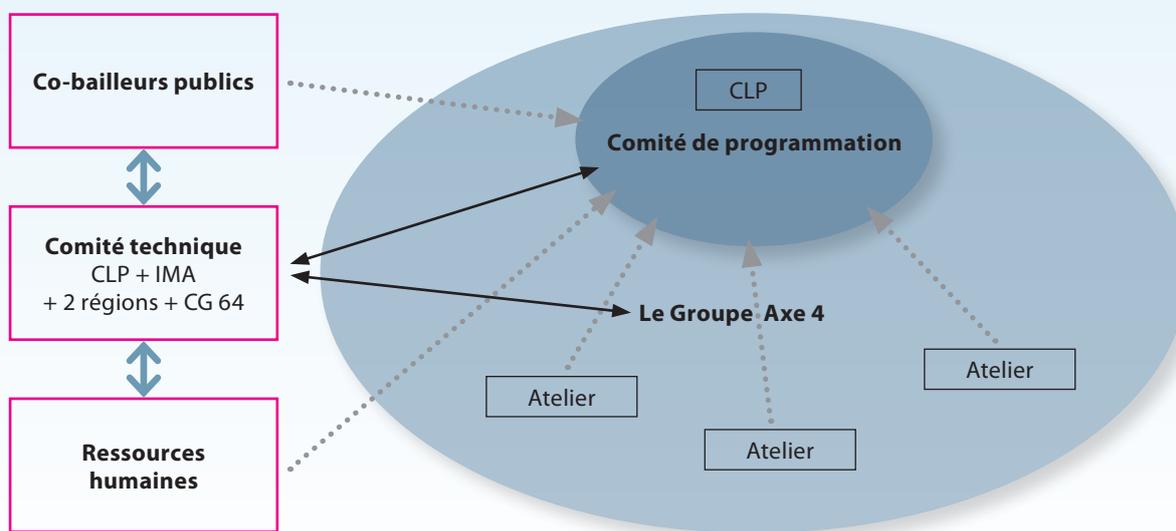
Pour vaincre ces problèmes, il n'est pas inutile de chercher à obtenir la participation d'individus qui reconnaissent les limites de leur propre organisation et comprennent que les problèmes de la zone ne pourront être résolus sans la participation d'autres partenaires et secteurs.

Il est aussi important de souligner la possibilité pour les partenaires d'influencer des décisions majeures au sein du partenariat (notamment la définition finale de la stratégie ou la sélection de projets) afin d'encourager leur participation active, surtout lorsque les partenaires n'ont guère l'habitude de coopérer avec d'autres secteurs.

¹ Sur la base du manuel « *Animating local partnerships in rural areas – a practical guide* » élaboré par le projet TEPA (*Training of European Partnership Animators*), www.partnershipanimators.eu

Une nouvelle approche de la gouvernance sur la côte basque française

Le FLAG côte basque-sud Landes constitue un large partenariat informel auquel participe tout un éventail d'intervenants. Le Comité local des pêches (CLP) est la structure de soutien qui donne au groupe son statut juridique. Le CLP mandate le Comité de programmation pour décider du soutien fourni par l'Axe 4 aux promoteurs de projets, sur la base de la stratégie. Ce Comité de programmation, chargé de piloter et mettre en œuvre la stratégie, se compose de 30 membres (21 du secteur privé, dont 17 du secteur de la pêche, et 9 du secteur public). Le recrutement d'un chef de l'initiative menée au titre de l'Axe 4 fournit au CLP les ressources humaines requises pour remplir son rôle d'organisateur, de moteur et de coordinateur de l'initiative. Un petit Comité technique fournit savoir-faire et conseils supplémentaires.



Statut juridique

Les modèles d'organisation des FLAG varient d'un État membre à l'autre. Dans certains pays, les FLAG doivent constituer une entité juridique (souvent une association à but non lucratif ou une ONG). Dans d'autres, un ou plusieurs partenaires sont sélectionnés pour coordonner la mise en œuvre de la stratégie et notamment assumer les responsabilités administratives et financières au nom du partenariat. (Pour de plus amples informations, voir la section consacrée à la structure juridique dans le plan de mise en œuvre.)

Composition du partenariat

Les partenariats sont des organes dynamiques qui changent et évoluent au fil du temps, de leur développement et de la mise en œuvre de changements. Ils n'ont pas leur forme définitive dès leur création et ont des débuts, des parcours et des fins différents. S'il est possible de repérer plusieurs grandes catégories de partenariats, celles-ci ne sont au mieux que des points de départ. En réalité, il existe souvent beaucoup de variantes dans une même catégorie et dans les transitions entre différentes catégories. Les partenariats peuvent être dirigés par :

- › *le secteur privé ou des représentants d'un secteur d'activités spécifique (par exemple la pêche)* – Cas fréquent lorsque des intérêts du secteur privé se rassemblent pour répondre à un problème spécifique ou relever un défi particulier (notamment la restructuration de la flotte) ou pour saisir une opportunité (par exemple des opportunités de financement). Si ces partenariats mobilisent plus facilement les investissements et talents privés, leur centre d'intérêt peut être étroit, ce qui limite parfois leurs activités à **l'amélioration de la compétitivité de leur propre secteur**. Dès lors, ils pourraient ne pas tenir suffisamment compte des opportunités de diversification, d'amélioration de l'environnement et d'ouverture à d'autres intérêts dans la zone.
- › *le secteur public* – Point de départ fréquent, courant dans les zones non habituées aux partenariats et au développement territorial et dans des pays où la société civile est relativement faible (par exemple dans les États membres de l'UE d'Europe centrale et orientale). L'activité d'amorçage et la mise à disposition de ressources du secteur public peuvent être vitales pour établir de nouveaux partenariats. Ce type de partenariat tend à **se concentrer sur l'obtention de ressources, d'investissements concrets et d'infrastructures**. Il peut largement contribuer à renforcer la gouvernance municipale et inter-municipale, mais, s'il reste soumis à ou mû par un intérêt dominant du secteur public, il risque de ne pas gagner son indépendance ou son autonomie.
- › *la société civile* – Ces partenariats tendent à naître au départ d'organisations de la société civile soucieuses d'améliorer leur zone, son économie, l'environnement et/ou la qualité de vie. Ils sont plus courants dans des zones où la participation citoyenne est forte et où il existe une tradition de travail en partenariat. Le financement peut aussi être une importante motivation. Ces partenariats tendent à se concentrer sur **l'investissement dans l'animation, la formation, la culture** ainsi que sur **les emplois, l'environnement et les infrastructures communautaires**. Ils peuvent exercer une influence positive sur la durabilité sociale et environnementale et peuvent devenir des partenariats très efficaces et autonomes. Ils peuvent toutefois être limités par des questions de viabilité économique et de légitimité politique.

Les avantages et désavantages des différentes combinaisons de partenaires ont amené certains pays à préconiser le « **principe des trois tiers** », basé sur une parité des représentations des secteurs public, privé et de la société civile. Il n'existe toutefois pas de formule magique pour la composition parfaite de partenariats. Le plus important, c'est de trouver un ensemble de partenaires qui apportent l'enthousiasme, les compétences et les ressources les mieux adaptés aux besoins des zones de pêche concernées.

Comment trouver et associer les partenaires ?

Pour que le partenariat contribue réellement au développement de la zone, il est essentiel de garantir que tous les principaux intervenants de la zone y soient associés. Les partenaires potentiels devraient s'intéresser de manière positive aux changements survenant dans la zone, soutenir le travail du partenariat, être disposés à engager leurs ressources et leur réputation et contribuer à inciter et encourager d'autres à ce joindre au processus.

La mise sur pied du partenariat est généralement lancée par un noyau de personnes intéressées ou motivées, désireuses de prendre un engagement envers une action commune. Une des premières tâches essentielles consiste à **faire un relevé des intervenants**. À cette fin, il faut inventorier toutes les personnes, les organisations et les institutions qui ont ou peuvent avoir une incidence significative (positive ou négative!) sur le développement de la zone. Ces intervenants devraient ensuite être invités à s'impliquer dans le travail du partenariat. Un tableau tel que celui présenté ci-dessous constitue un outil utile pour cette démarche : il expose les principales caractéristiques de chaque intervenant (points forts et points faibles), sa motivation (ses attentes) et toute contribution potentielle qu'il pourrait apporter ou tout avantage qui pourrait découler de sa participation au partenariat. Ce genre d'analyse est généralement effectué par secteur, afin que les intervenants des secteurs public, privé et de la société civile soient pris en considération.

Intervenants par secteur	Caractéristiques (par ex. points forts/faibles)	Motivation, attentes	Contribution
Secteur public: - intervenant A - intervenant B -...			
Secteur privé: -... -...			
Secteur de la société civile: -... -...			

Cette analyse des intervenants a pour but d'établir un relevé des organisations, institutions et groupes existants, actifs dans une zone donnée.

L'approche adoptée pour faire participer des partenaires variera en fonction du profil de la zone concernée, qui peut aller d'une **zone présentant une pénurie d'initiatives locales**, où un petit nombre d'acteurs très motivés doivent lancer une action locale, à une **zone caractérisée par une pléthore d'acteurs**, où plusieurs intervenants internes et externes expérimentés peuvent entrer en concurrence pour des domaines de responsabilité similaires. Dans ce dernier cas, un nouveau partenariat pourrait rendre la situation encore plus confuse. Il vaudrait donc peut-être mieux adopter le rôle d'intermédiaire entre différents intérêts locaux, au bénéfice des communautés vivant de la pêche. Dans certains cas, de tels partenariats peuvent se greffer sur des organisations existantes.

Quelles sont les étapes de la constitution d'un partenariat ?

Il est important de reconnaître qu'**«aucun partenariat ne naît sous sa forme définitive»**². Il faut du temps et beaucoup de réunions et de discussions pour que les partenaires reconnaissent leurs points forts et leurs points faibles respectifs et pour que la confiance s'installe. Des partenaires très enthousiastes au début peuvent s'en aller, tandis que d'autres, apparemment dubitatifs au départ, finissent par adhérer au projet et comptent souvent parmi les plus ardents défenseurs du partenariat. Il est dès lors fondamental de déterminer le degré d'engagement de chaque partenaire avant d'élire des organes directeurs ou de rédiger des règles et procédures pour le processus décisionnel.

La constitution du partenariat devrait être traitée comme un processus dynamique qui prend forme au fil des interactions entre les personnes concernées. C'est un processus en constante évolution, et le rôle des partenaires se modifiera probablement au fil du temps. Le **cycle du partenariat** peut s'avérer un outil utile pour comprendre et gérer ce processus. Les méthodes de résolution des problèmes internes du partenariat (tels que des conflits, un manque de motivation des partenaires, etc.) devront être adaptées au stade d'évolution du partenariat concerné. Le cycle comprend quatre phases subdivisées en douze étapes :

² Advantage West Midlands : Guidance for Developing and Implementing Leader Local Development Strategies, www.advantagewm.co.uk

Phase I – Délimitation et constitution

1. **Délimitation** : comprendre le défi, recueillir les informations, consulter les intervenants et les fournisseurs externes potentiels de ressources, élaborer une vision du/pour le partenariat;
2. **Repérage** : repérer des partenaires potentiels et, s'ils conviennent, s'assurer de leur participation, les motiver et les encourager à collaborer;
3. **Constitution** : les partenaires constituent leur relation de travail en convenant des buts, objectifs et principes de base qui sous-tendent leur partenariat.
4. **Planification** : les partenaires planifient le programme d'activités et commencent à esquisser un projet cohérent.

Pendant la Phase I, il y a parfois une période de désaccord et de tension (ou de concurrence) entre les partenaires, qui peut nécessiter un leadership ou un pilotage habile avant que les partenaires ne s'adaptent au travail en équipe et au processus décisionnel de groupe. Vient alors habituellement une période de relations normalisées avec un sentiment plus fort d'œuvrer à des buts communs.

Phase II – Gestion et entretien

5. **Gestion** : les partenaires explorent la structure et la gestion de leur partenariat à moyen et à long terme;
6. **Dotation en ressources** : les partenaires (et d'autres alliés) déterminent et mobilisent les financements et d'autres ressources;
7. **Mise en œuvre** : une fois les ressources en place et les détails du projet convenus commence le processus de mise en œuvre, qui consiste à travailler selon un calendrier préétabli et (idéalement) à des tâches spécifiques. Généralement, à ce stade, le partenariat est devenu une unité effective rassemblant des partenaires qui collaborent bien.

Phase III – Analyse et révision

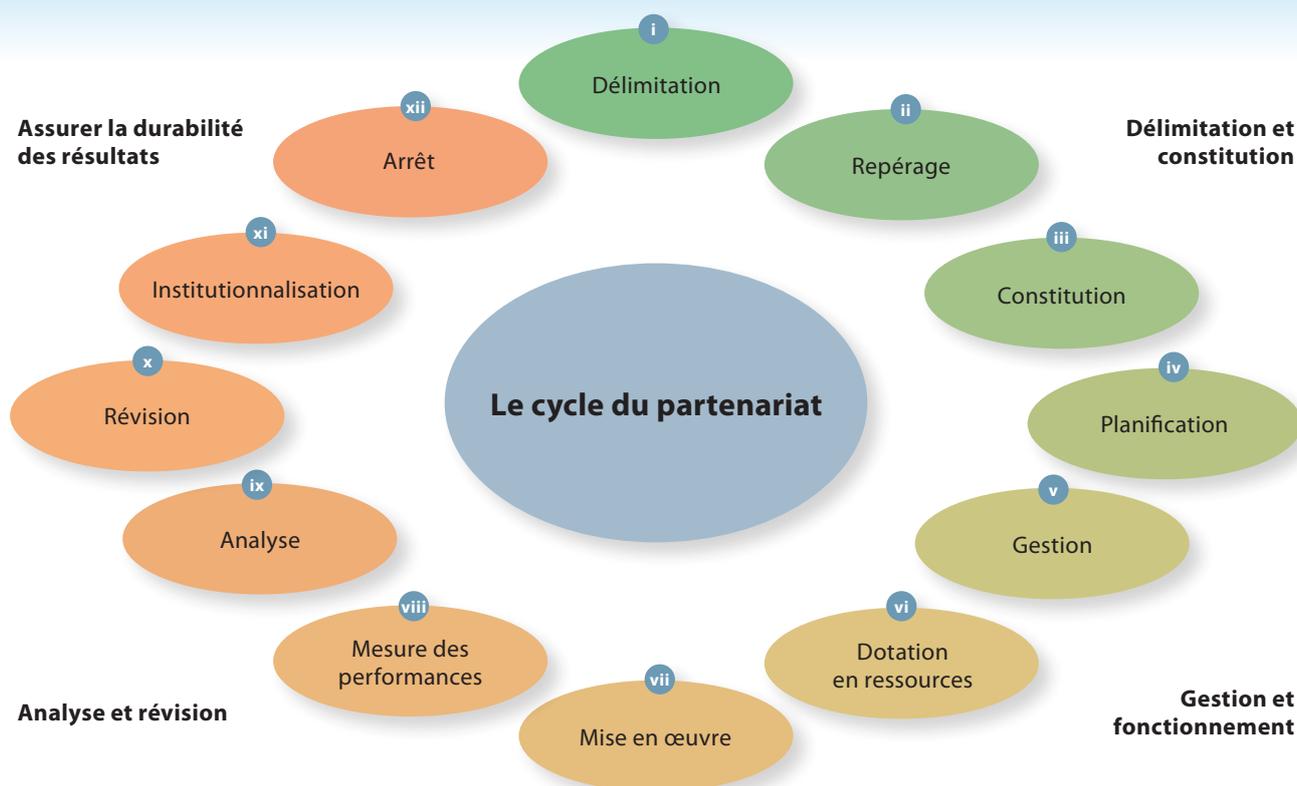
8. **Mesure des performances** : analyser l'impact et l'efficacité, les produits et les résultats et faire un rapport sur ce sujet. Suivi et évaluation : le partenariat atteint-il ses objectifs ?
9. **Analyse** : analyser le partenariat : quel est l'impact du partenariat sur les organisations partenaires ? Est-il temps pour certains partenaires de quitter le partenariat et/ou pour de nouveaux partenaires d'y adhérer ? Les rôles devraient-ils changer ?
10. **Révision** : réviser le partenariat, les programmes ou les projets à la lumière de l'expérience, des réalisations ou des modifications du contexte dans lequel le partenariat opère.

Phase IV – Assurer la durabilité des résultats

11. **Institutionnaliser** : organiser les structures, ressources et mécanismes appropriés pour que le partenariat assure son efficacité à long terme.
12. **Garantir la durabilité ou arrêter** (passer à autre chose) : organiser la durabilité ou convenir d'une fin appropriée.

La description ci-dessus, adaptée du manuel «The Partnering Toolbook» d'IBLF³, s'applique à tous les types de partenariats zonaux, que ceux-ci se soient créés spontanément à l'initiative des partenaires ou en réponse à une opportunité de financement, notamment d'un groupe d'action locale pêche. Chacune de ces douze étapes est importante pour garantir la durabilité à long terme du partenariat, mais les partenaires du FLAG peuvent parfois être forcés d'accélérer ou de simplifier ces étapes de la formation d'un partenariat pour respecter les échéances du programme de financement. Il peut aussi être nécessaire de travailler en parallèle à la planification (par exemple élaboration de la stratégie), à la gestion (élaboration d'une structure de gestion du FLAG) et à la recherche de ressources (par exemple trouver des cofinancements).

³ International Business Leaders Forum (IBLF) and the Global Association for Improved Nutrition (GAIN), *The Partnering Toolbook*, 2003



Quelles sont les principales fonctions du partenariat local ?

Il existe des différences considérables entre partenariats locaux, selon le contexte national ainsi que les besoins spécifiques de la zone. Cependant, la plupart des partenariats assument les principales fonctions suivantes :

- › mise en œuvre ;
- › gestion financière et administration ;
- › décisions stratégiques.

La fonction de **mise en œuvre** est généralement responsable des aspects suivants :

- › fourniture des informations et animation de la communauté ;
- › fourniture d'un soutien aux promoteurs de projets ;
- › mise en œuvre des projets entrepris directement par le partenariat (par exemple priorités stratégiques convenues, projets de coopération, etc.).

› Les fonctions administratives et financières peuvent être traitées par la même organisation que la mise en œuvre, mais il est important de garder à l'esprit qu'il s'agit de deux types de fonctions distincts. L'entité responsable des questions administratives et financières s'occupera généralement des aspects suivants :

- › organisation du dépôt des projets et du processus de sélection (y compris l'éligibilité) ;
- › gestion financière (y compris les créances, paiements, si le groupe a opté pour un budget décentralisé, c.-à-d. s'il verse de l'argent aux bénéficiaires des projets) ;
- › suivi des performances et compte rendu ;
- › soutien administratif aux organes décisionnels.

Dans tous les cas, il est important d'assurer une séparation entre les fonctions administratives et financières et la **prise de décisions stratégiques**. Le processus de prise de décisions stratégiques du partenariat local dépend de son statut officiel (association de partenaires indépendants ou entité juridique distincte) et

du cadre juridique du pays concerné. Certains pays exigent un certain niveau de représentation de différents secteurs. Généralement sont d'application les principes suivants :

- › les décisions stratégiques clés sont prises par un organe représentant tous les partenaires (par exemple l'approbation de la stratégie ou toute modification majeure, la sélection du partenaire responsable de la gestion financière, l'emploi de personnel clé, les règles internes régissant le processus décisionnel du partenariat) ;
- › les décisions relatives à la sélection des projets sont souvent confiées à un organe élu (comité, conseil, etc.) au sein du partenariat. Cet organe assume la responsabilité cruciale d'approuver les projets et d'attribuer les fonds pour contribuer au développement global de la zone. Ses décisions devraient dès lors, dans la mesure du possible, être collégiales, basées sur un **consensus** au sein du groupe et non sur un simple décompte de voix ou sur des pourcentages. Il faudrait aussi veiller à garantir la **transparence** de toutes les décisions (par ex. publication des procès-verbaux des réunions du comité).

Outre les fonctions officielles, les éléments moins formalisés du partenariat contribuent en grande partie à motiver les partenaires, à les encourager et à les rapprocher. Des **groupes de travail** peuvent aussi représenter un moyen important d'associer d'autres membres de la communauté locale au travail du partenariat. Si la présence d'un animateur est souvent nécessaire pour stimuler le développement du partenariat, surtout aux premiers stades, des groupes de travail actifs et forts sont un des signes de la maturité du partenariat.

Un FLAG finlandais tire parti de la structure Leader

Dans la zone de pêche intérieure de Kainuu et Koillismaa (Finlande), la stratégie a été conçue et est mise en œuvre sur la base d'un contrat attribué à un consortium de trois groupes Leader. L'Association Leader Oulujarvi administre la stratégie et accueille le Comité de la pêche, qui coordonne la mise en œuvre et évalue la faisabilité des projets proposés. Ce Comité compte neuf membres, trois de chaque zone Leader ; ils représentent les pêcheurs, le commerce et les entreprises de transformation, les organisations de consultation, les propriétaires de terres et de lacs, des ONG, des municipalités et les conseils Leader. Un tiers des membres viennent du secteur privé, un tiers du secteur public et un tiers de la société civile. L'équipe qui a élaboré la stratégie était aussi coordonnée par le groupe Leader Oulujarvi et comptait 16 membres, représentant différents intervenants.

4a. Élaborer la bonne stratégie

Introduction

Cette section se subdivise en trois sous-sections, qui couvrent le processus participatif de l'élaboration de la stratégie, les principales phases d'une stratégie de développement territoriale et l'élaboration d'un plan de mise en œuvre.

Il peut y avoir quelques différences entre États membres, notamment concernant la structure de la stratégie et le plan de mise en œuvre, parfois inséré dans la stratégie, parfois publié en tant que document distinct. En général, toutefois, les sous-sections suivantes couvrent tous les éléments clés à prendre en considération et devraient donc s'appliquer à toutes les situations.

Le processus participatif d'élaboration de la stratégie

Qu'entend-on par processus participatif d'élaboration de la stratégie ?

Le règlement du FEP recommande vivement que l'élaboration des stratégies pour les zones de pêche se base sur une « approche ascendante » qui assure la participation d'un groupe représentatif d'intervenants locaux. Les objectifs sont double : primo, utiliser pleinement la connaissance inégalée qu'ont les acteurs locaux de leur territoire ; secundo, associer les acteurs locaux au processus de développement et au groupe d'action locale pêche (FLAG).

L'élaboration d'une stratégie pour une zone de pêche exige normalement qu'un groupe de pilotage du FLAG et d'autres acteurs locaux réalisent une **analyse conjointe de la situation de leur territoire**, généralement en se basant sur le modèle de l'analyse SWOT (Strengths {atouts, forces}, Weaknesses {faiblesses}, Opportunities {opportunités, possibilités}, Threats {menaces}). Cette analyse de la situation permettra de détecter les défis posés au développement, de définir la stratégie et ses objectifs et de convenir des priorités de développement. Il en découlera une stratégie locale intégrée, couvrant une petite zone bien définie et tenant compte des préoccupations d'un large éventail d'intervenants de cette zone.



Le port de Saint-Jean-de-Luz (France).

Ce processus participatif d'élaboration d'une stratégie entend réaliser les principaux objectifs suivants, liés à la stratégie même mais aussi au processus général de développement :

- › générer une compréhension commune des principaux problèmes, besoins et opportunités d'une zone locale de pêche ;

- › cerner l'importance de ces éléments et leurs enjeux pour la zone dans son ensemble, pour les différents groupes en présence, en particulier pour les communautés vivant de la pêche, et pour différentes parties de ce territoire et dégager un accord à ce sujet ;
- › travailler ensemble pour définir et comprendre les principales causes de ces problèmes et les points forts et points faibles internes à la zone, sur lesquels s'appuyer pour y remédier ;
- › générer une prise de conscience approfondie et partagée des menaces et opportunités externes communes et de leurs implications ;
- › élaborer une vision partagée et convenir d'une stratégie pour la concrétiser, en vue d'utiliser cette vision et cette stratégie comme étendard pour rallier des acteurs internes et externes majeurs ;
- › convenir des actions qui se prêtent le mieux à l'Axe 4 (par opposition à d'autres programmes) et des principales étapes et mesures nécessaires pour les mener à bien.

Dans ce processus, le FLAG et la communauté seront normalement soutenus par des experts techniques car cette tâche complexe requiert une approche soutenue sur une longue durée (généralement environ six mois).

Quelles sont les phases et les étapes de l'élaboration de la stratégie ?

Le processus d'élaboration de la stratégie avec la participation de la population locale peut être subdivisé en sept phases principales, comprenant au total seize étapes distinctes. Ces phases et les étapes qui les constituent sont à appliquer en ordre séquentiel, hormis la phase 5, dont plusieurs étapes peuvent être menées en parallèle. Vous constaterez, au vu de la somme de travail requise et de la nature de ce travail, que ce processus exigera beaucoup de temps et d'énergie. Toutefois, pour atteindre des résultats de bonne qualité au niveau du groupe, de la stratégie de développement et des avantages liés à la participation de la population, il est important de veiller à ce que les participants aient suffisamment de temps et de ressources pour mener à bien chaque étape.

Phase 1 : Étapes préparatoires et dotation en ressources

1. La première étape de l'élaboration de la stratégie consiste à mettre en place **un groupe de pilotage préliminaire** chargé de coordonner le travail de diagnostic et de planifier et piloter l'engagement de la communauté et l'élaboration de la stratégie même. Ce groupe de pilotage ne doit pas nécessairement être grand. Au départ, il devrait compter au moins deux partenaires (par exemple, la communauté locale de pêcheurs et une autorité locale), mais devrait progressivement être élargi et pourrait, à terme, évoluer en un FLAG.
2. Il faut **une ou, mieux, deux personnes travaillant en équipe** chargées spécifiquement de réaliser le travail de diagnostic et d'associer la population et le secteur local de la pêche. Le groupe de pilotage ne disposera peut-être pas de toutes les ressources nécessaires pour entreprendre l'éventail des tâches requises ; même de grandes organisations partenaires, telles que des collectivités locales, ne sont pas toujours à même de consacrer tant de ressources au projet. Dès lors, il peut être préférable de recruter sous contrat une ou deux personnes pour réaliser le diagnostic. Ces personnes peuvent être issues de la zone, d'une université, d'un service public ou d'un bureau de consultance ; l'important, c'est qu'elles se consacrent à cette tâche.

Elles doivent avoir des compétences et une expérience éprouvées en matière de techniques de recherche pertinentes, de développement territorial et d'animation. Selon une estimation raisonnable basée sur l'expérience acquise, il faut environ **deux équivalents temps plein pendant six mois** (ce qui couvrira toutes les étapes : diagnostic de la situation, élaboration de la stratégie, élaboration d'un plan d'entreprise et constitution du partenariat). Les zones n'ayant aucune expérience de processus similaires auront peut-être besoin de plus de personnes et de plus de temps.

L'ensemble du processus exige une succession intensive de réunions et de discussions avec les différents villages, communautés et autres intervenants. Dans tous les cas, il exigera beaucoup de **travail bénévole** et l'application de bonnes techniques d'animation et de facilitation. Même les zones les plus expérimentées tireront profit de l'aide d'experts qualifiés à certains moments du processus, surtout en termes d'objectivité et de capacité à agir en intermédiaires impartiaux.

Il convient de présumer que les experts seront invités à soutenir le travail du groupe de pilotage à chacune des étapes suivantes.

Phase 2 : Analyse préliminaire des sources d'information secondaires et formulation des hypothèses pour les stratégies (recherche documentaire).

Cette étape de recherche documentaire est essentielle pour fournir l'ensemble des données sur lesquelles fonder l'élaboration de la stratégie. Elle permet de rédiger un chapitre de la stratégie sur le profil de la zone (voir page 24).

3. L'équipe devrait réaliser un examen préliminaire de toutes les sources pertinentes de données secondaires afin de repérer celles qui peuvent contribuer au processus. Il y aura sans doute beaucoup de données disponibles auprès des sources de référence. Les experts devraient en avoir connaissance et être à même de dégager les éléments fiables et pertinents. Le but ici est d'utiliser au mieux les données existantes et **d'éviter de répéter un travail déjà fait**. Il est important de veiller à ce que les plans et stratégies existants pertinents pour la zone soient pris en considération.
4. Une fois que les données et informations ont été réunies, il faut organiser ces informations secondaires en une série de rubriques logiques, **les analyser, détecter toute lacune** et en tirer les points clés pertinents. Ces rubriques couvrent généralement le territoire, sa géographie et son environnement, les transports, les infrastructures, la population, la société, l'économie et le marché de l'emploi, la gouvernance et l'administration. Pour chacun de ces sujets, il est important de formuler une série d'hypothèses préliminaires concernant les principaux problèmes et les principaux changements en cours.

Phase 3 : Entretiens préliminaires avec les principaux intervenants pour tester les hypothèses et mobiliser l'aide.

Pendant cette phase, le groupe de pilotage, avec l'aide des experts, utilise les constatations de la recherche documentaire et leur interprétation, à savoir les hypothèses, pour entreprendre une série de consultations avec les intervenants locaux principaux.

5. Ces entretiens devraient être organisées avec des intervenants clés de la zone ou avec des organisations pertinentes (on suggère un minimum de 10 entretiens). Le but est d'**exploiter la connaissance et le savoir-faire locaux** pour explorer les principaux problèmes et opportunités de la zone. À partir de là, le groupe de pilotage pourra commencer à déterminer les points sur lesquels il y a accord et les conflits potentiels. Ces consultations informeront aussi le groupe de pilotage sur les leaders d'opinion locaux et pourront l'aider à discerner qui est prêt à participer à d'éventuels groupes de travail thématiques ou à devenir futur partenaire ou bailleur de fonds du FLAG.

Phase 4 : Une ou plusieurs réunions publiques pour informer la population locale et décider des phases suivantes de l'élaboration de la stratégie et de la constitution du partenariat.

L'étape suivante du processus consiste à élargir et à approfondir la base de participation de la population et du secteur.

6. Il faudra peut-être plus d'une réunion publique pour garantir que toutes les parties de la zone aient une occasion de participer et que le **processus soit inclusif**. Le but est de toucher le plus grand nombre d'habitants possible pour leur signaler qu'un diagnostic local est en cours de réalisation, qu'il servira de base à l'élaboration d'une stratégie et d'un plan d'action locaux pour la zone de pêche et que cette stratégie sera ensuite présentée pour obtenir un financement afin d'en assurer la mise en œuvre. Au cours de ces réunions ou juste après celles-ci, les gens devraient être invités à participer aux groupes de travail, qui peuvent être organisés sur une base zonale, thématique ou sectorielle, selon la solution jugée la mieux adaptée à la zone concernée. Tout au long de ce processus, il importe de mettre tout en œuvre pour garantir une communication permanente avec les habitants afin d'assurer un niveau élevé de participation de la part de toutes les parties intéressées possibles.

Phase 5 : Groupes de travail précis

De petits groupes de travail devraient être créés comme indiqué, sur une base thématique, sectorielle ou zonale ou en combinant ces possibilités.

7. En général, ces groupes de travail se composent de cinq à dix personnes. Ils sont chargés de contribuer à la réalisation de l'analyse SWOT, à la détermination des objectifs clés et des actions prioritaires et à l'élaboration d'une stratégie et d'un budget indicatif **par sous-thème ou par zone**. Il convient de répertorier des présidents ou coordinateurs potentiels de ces groupes de travail qui inspirent le respect dans la communauté, avant la réunion publique, afin qu'ils puissent être identifiés comme chefs de groupe. Le but est de faire participer un large échantillon représentatif d'habitants motivés qui ont des idées. Il faut veiller à tenir compte des relations ou des dynamiques au sein de la population, afin de faire participer des groupes souvent exclus et d'éviter l'émergence d'opposants systématiques capables d'exclure d'autres personnes.

8. Le nombre et le type de thèmes choisis pour les groupes dépendent de la zone, des ressources disponibles et de la stratégie globale de l'Axe 4. On pourrait, par exemple, former des groupes de travail sur la valorisation des produits de la pêche, sur la diversification des activités de pêche, sur la protection de l'environnement et le développement d'un tourisme lié à la pêche. Il peut aussi y avoir des groupes de travail pour les femmes ou pour les jeunes. Il est souvent nécessaire de répartir les participants en groupes encore plus petits et d'utiliser des méthodes qui facilitent la participation de personnes non habituées à collaborer. En général, il ne faudrait pas plus de dix personnes par groupe, et ces personnes devraient inspirer le respect et se concerter avec leurs homologues. Des exposés et **une aide d'experts externes** peuvent aussi être utiles, pour autant que ces experts ne dominent pas le groupe. Il faut normalement au minimum 2 à 3 réunions par groupe de travail pour permettre la réalisation des tâches suivantes :

9. Analyse des intervenants. Il peut être très utile d'effectuer **une analyse formelle des différents intervenants** associés à un thème particulier, de leur mission officielle, de leurs intérêts, de leurs capacités ou ressources et des éventuels projets qui pourraient les intéresser ou qu'ils souhaiteraient promouvoir. Diverses techniques et logiciels existent pour faciliter ce travail (matrice d'analyse des intervenants, matrice SWOT appliquée à des groupes spécifiques, diagrammes de Venn des relations, diagrammes en araignée de la capacité organisationnelle, arbres conceptuels, etc.)
10. Identification collective des problèmes et des opportunités. Le but est de rassembler les points de vue de différents intervenants et de tenter de dégager un accord sur **les principaux problèmes et opportunités et leur degré respectif de priorité**. Ici aussi, il existe une large gamme de techniques différentes à appliquer. Les participants peuvent utiliser une matrice pour noter les liens entre différentes variables (moteurs), utiliser l'analyse des champs de force, la mise en grappes, la technique du plus/moins/intéressant, ou ils peuvent construire un arbre des problèmes.
11. Analyse SWOT du thème ou du secteur en question. Les points forts et les points faibles sont des facteurs internes ou des aspects sur lesquels les partenaires peuvent exercer une influence directe. Les opportunités et les menaces sont des facteurs externes que le partenariat pourrait tenter d'influencer ou d'exploiter. L'analyse SWOT pourrait, par exemple, passer au crible les points forts et les points faibles internes du secteur du tourisme en lien avec la pêche dans la zone et comparer les résultats avec les opportunités externes (proximité d'une grande ville) ou les menaces externes (autres destinations moins chères ou de meilleure qualité, etc.). Ici aussi, il existe une large gamme de techniques graphiques et autres pour organiser et présenter des données. Quelle que soit la technique retenue, il est important d'élaborer une idée collective de l'ordre d'importance tant des opportunités que des besoins et d'**éviter de produire une liste non différenciée**.

12. Analyse des objectifs. À partir de l'analyse entreprise, les groupes de travail devraient rechercher des moyens de reformuler les problèmes et situations négatives en situations ou actions positives réalistes, parfaitement concrétisables. Il est aussi important de ménager un espace pour des réflexions plus positives et prospectives, des « **visions** » de l'**avenir potentiel de la zone** mais, pour ces « visions » aussi, il faudra établir l'ordre de priorité et réaliser une analyse de faisabilité. Tenter de formuler des objectifs réels, qui soient spécifiques, mesurables, réalisables, réalistes et assortis de délais précis.
13. Analyse des stratégies possibles pour atteindre ces objectifs. Les participants décident de la façon de renforcer les points forts de la zone, de réduire leurs points faibles, d'éviter les menaces et de tirer pleinement parti des opportunités. À ce stade, il est utile de commencer à tenir compte du niveau de ressources potentiellement disponibles et de ce qui peut être fait via d'autres programmes, notamment en proposant des **stratégies assorties de budgets et actions indicatifs**. Il sera ainsi beaucoup plus aisé de procéder à une confrontation à la réalité, de mener une gestion anticipative et d'établir une liste des priorités. En général, les objectifs devraient être classés, et leur part dans le budget devrait refléter la mesure dans laquelle ils contribuent à répondre aux besoins et opportunités fondamentaux déterminés au préalable.
14. À la fin de cette phase, les groupes de travail thématiques et territoriaux auront tous une description de base des principaux problèmes ou besoins, de la façon dont ils aimeraient y répondre, des priorités ou pondérations relatives et des meilleurs moyens à mettre en œuvre, exprimés en série d'actions faisables.

Phase 6 : Dégager un consensus.

Négociations et réunions conjointes pour convenir des principes de la stratégie, du budget et de la composition finale du partenariat.

15. Une ou plusieurs réunions territoriales conjointes. La phase suivante est une des plus délicates car elle requiert le rapprochement de différentes visions pour créer une stratégie territoriale unifiée. Il ne s'agit pas de se contenter d'additionner les positions des groupes sectoriels ou thématiques. Il est crucial de faire preuve de leadership constructif et d'esprit de compromis pour détecter les synergies entre les actions et élaborer des stratégies communes qui soient bénéfiques à tous. À cette fin, il faut commencer par les actions et projets faisant l'objet d'un consensus et laisser de côté les sujets qui dépassent les limites de l'acceptable pour un ou plusieurs intervenants locaux. Il importe en particulier de trouver des **projets phare** et des lignes d'action dotés d'un fort effet multiplicateur sur le reste de la stratégie, dans lesquels les actions se lient et se renforcent et mobilisent différents acteurs locaux.

Toute une gamme de techniques permet d'y parvenir, et vous devriez solliciter les experts pour vous aider à choisir la meilleure approche pour votre groupe spécifique.

Phase 7 : Élaboration

du programme opérationnel et soumission finale

16. Phase de planification. Cette partie plus technique du processus est traitée dans la sous-section suivante sur les « *éléments clés de la stratégie de développement* ». Il s'agit d'exposer clairement la « logique d'intervention » de la stratégie, qui lie l'objectif général, le but, les résultats escomptés et les activités à un ensemble d'indicateurs vérifiables et repose sur des hypothèses réalistes. Ensuite, pour chaque activité, il faut attribuer un budget, confier clairement la responsabilité à un membre de l'organisation, établir une planification dans le temps, fixer des échéances intermédiaires et préciser les produits finaux. Un plan de mise en œuvre ou un plan d'entreprise doit ensuite préciser comment le groupe gèrera son projet; cette étape sera traitée dans la dernière sous-section, consacrée à « *l'élaboration d'un plan de mise en œuvre* ».

4b. Élaborer la bonne stratégie

Les éléments clés de la stratégie de développement

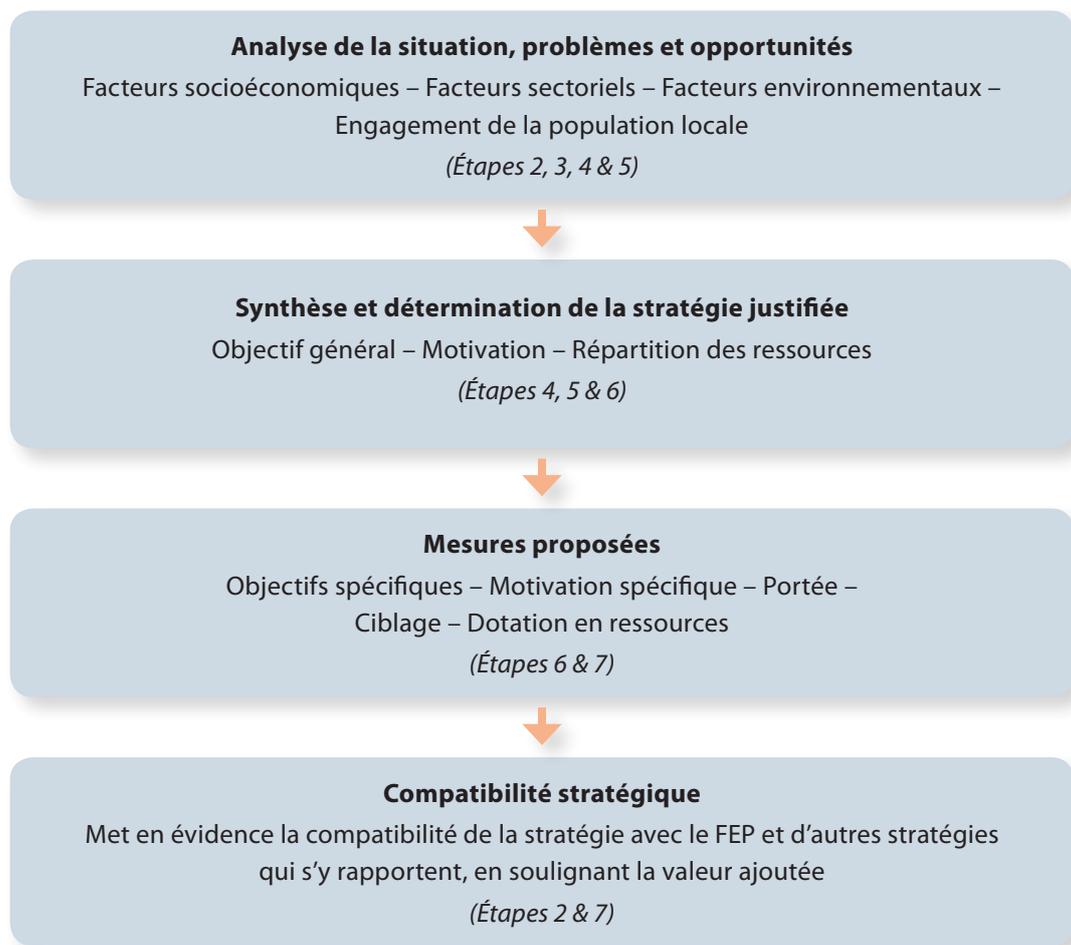


Le port de Lira sur la « Costa da Morte » en Galice (Espagne).

Cette sous-section se concentre sur la structure et le contenu de la stratégie et complète les sous-sections sur les approches participatives de l'élaboration de la stratégie et du plan de mise en œuvre. L'approche décrite est conforme aux *Lignes directrices européennes Gestion du cycle de projet* et suit l'approche du cadre logique⁴.

Élaborer une stratégie, ce n'est pas suivre ou compléter un formulaire. Il n'existe en fait pas de modèle universel. Mais la stratégie doit impérativement révéler l'existence d'un flux logique cohérent entre l'analyse de la zone, ses besoins et opportunités, les priorités à aborder, les objectifs, les ressources et les mesures d'exécution proposées ainsi que les synergies avec d'autres stratégies et politiques ciblant cette zone. Le diagramme ci-dessous illustre une structure logique de ce type. Il comporte aussi des renvois aux étapes qui s'y rapportent dans la sous-section précédente sur « *le processus participatif d'élaboration de la stratégie* ».

⁴ ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/tools/europeaid_adm_pcm_guidelines_2004_fr.pdf



(Les étapes mentionnées en italique renvoient au Processus participatif d'élaboration de la stratégie)

Résumé

Il est utile de fournir en tête de votre document un résumé permettant d'en saisir rapidement les points principaux. Cette section, de deux ou trois pages, devrait exposer clairement les principaux points de la stratégie et devrait mentionner :

- › la base de votre partenariat;
 - › la zone et ses principaux éléments distinctifs;
 - › les principales difficultés et opportunités détectées;
 - › le thème ou l'idée-force générale de la stratégie et les raisons pour lesquelles ce choix est approprié;
- › l'objectif général;
 - › les mesures d'application de la stratégie;
 - › le total général et le bilan des ressources;
 - › les résultats escomptés.

Caractéristiques de la zone de pêche

L'Axe 4 se concentre sur les zones de pêche, ce qui le distingue du reste du FEP. Votre stratégie devrait donc définir et décrire brièvement la zone de pêche ciblée et ses principaux éléments distinctifs, en expliquant clairement pourquoi cette zone convient bien comme base de votre stratégie. Idée-force et clarté sont importantes ici car il s'agit d'un point clé de la justification de votre stratégie.

Le règlement du FEP stipule clairement que les limites de la zone de pêche ne doivent pas nécessairement épouser des limites administratives. Toutefois, il peut être avantageux de définir la zone en fonction de territoires administratifs locaux, notamment parce qu'il s'agit souvent des niveaux auxquels les principaux ensembles de données sont présentés, ce qui permet de donner une description plus précise de la zone et de sa situation. Il est donc utile de partir des plus petites unités administratives pour gagner les plus grandes susceptibles d'être intéressantes, et l'idéal serait d'étayer le propos par une carte.

Le but est de donner une description réaliste de la zone et de son fonctionnement, en se concentrant sur les principaux éléments utiles pour la stratégie de l'Axe 4. Une fois de plus, il faudrait aborder tous les critères particuliers dont l'autorité de gestion a besoin et les critères d'éligibilité au FEP en termes de densité de population, de dépendance vis-à-vis du secteur halieutique et de présence de petites communautés vivant de la pêche.

Contexte social, économique et environnemental

La stratégie devrait présenter une analyse ou un diagnostic du contexte social, économique et environnemental de la zone de pêche. Ce travail peut être effectué par des membres du groupe ou par des experts recrutés à cet effet. L'analyse devrait être de portée limitée et cibler un niveau conforme à l'Axe 4, à son thème central et à l'étendue de sa réalisation potentielle. Les informations et données présentées devraient donc être spécifiques et pertinentes et bien centrées sur la zone de pêche locale.

Cette partie de l'analyse devrait principalement utiliser des sources secondaires, des statistiques publiées présentant des données de référence et des tendances. Des rapports et études pertinents devraient également être mentionnés. À ce stade, il est aussi important d'étudier la concordance de la stratégie avec d'autres stratégies et programmes pertinents au niveau local et d'expliquer comment vous allez compléter ceux-ci ou y suppléer. Ces autres stratégies et programmes contiendront peut-être des données, des analyses ou des sources de données utiles. Des problèmes peuvent se poser au niveau de la correspondance géographique de certains ensembles de données pour certaines zones de pêche. Dans ce cas, il peut être nécessaire d'envisager d'effectuer quelques recherches sur mesure, avec le soutien ou non de votre autorité de gestion.

Parmi les ensembles majeurs de données socioéconomiques à évaluer, citons :

- › la population résidente et son profil ;
- › le nombre d'emplois dans la zone ;
- › l'emploi par secteur et par sexe, à temps plein et à temps partiel ;
- › les compétences et qualifications ;
- › le taux de chômage ;
- › les entreprises, la clientèle ; nombre et taille ;
- › les infrastructures et l'accès aux services ;
- › la pauvreté et la situation défavorisée.

La stratégie devrait aussi fournir des données environnementales de référence et une analyse appropriée à la zone de pêche, mentionnant toute désignation, et devrait décrire les atouts environnementaux susceptibles d'être pertinents pour la stratégie.

Dans chaque cas, vous devriez sélectionner et mettre en évidence tout aspect spécifique lié à la zone ou au secteur de pêche.

À partir de cette analyse, vous devriez identifier les difficultés et opportunités majeures de la zone de pêche, que le FLAG étudiera lorsqu'il affinera la stratégie.

Engagement de la population et des intervenants

Comme il s'agit d'un processus ascendant, on s'attend à ce que la population et les intervenants contribuent dès le départ à faire avancer la mise en place du FLAG et de sa stratégie. Des orientations sur l'approche à adopter sont fournies dans la sous-section précédente sur « *le processus participatif d'élaboration de la stratégie* ». Le FLAG devrait exposer la base de sa consultation de la population et des intervenants et étayer cette participation ascendante en expliquant ce qui a été fait, comment la population y a participé et l'ampleur de la participation de la population. Il faudrait résumer, dans la stratégie, les résultats de la consultation des intervenants et de la population dans son ensemble et intégrer les résultats des groupes de travail dans ce résumé. Normalement, deux éléments principaux, clairement liés, doivent en ressortir :

- › les perceptions des points forts, des atouts, des besoins et opportunités de la zone (soit en tant que partie du processus de l'analyse SWOT ou en tant que complément à cette analyse s'il s'agit d'une étape distincte) ;
- › les perceptions de l'idée-force et de l'équilibre de la stratégie, des mesures et des modalités d'exécution.

Toutes ces données devraient faire apparaître le point de vue à partir duquel la stratégie est abordée ou traitée ou le choix de cibler la communauté de la pêche au travers du secteur de la pêche ou inversement ou de donner la priorité à la perspective sociale, économique ou environnementale.

L'analyse SWOT

La stratégie devrait comprendre une analyse SWOT de grande qualité, basée sur les caractéristiques majeures de la zone de pêche, sur le contexte socioéconomique et environnemental, sur l'examen de documents et politiques, sur les consultations de la population et des intervenants et sur toute connaissance ou contribution d'experts. L'élément clé des SWOT est l'analyse. Il ne suffit pas de dresser une liste des atouts, faiblesses, opportunités et menaces car cela n'apporte rien à la justification de la stratégie.

L'analyse SWOT doit présenter un examen des implications de ces facteurs pour la zone de pêche et pour ses habitants et servir de base à l'établissement de l'ordre de priorité des actions et des ressources. C'est un pivot qui lie l'ensemble des données recueillies, l'engagement de la population et le programme proposé. Des orientations sur la façon de réaliser une analyse SWOT efficace sont fournies à la page 64 des Lignes directrices européennes Gestion du cycle de projet⁵.

Dérivation de la stratégie, des principaux objectifs et de la motivation

Il devrait être clair que la stratégie pour la zone de pêche découle de la combinaison de l'analyse et des résultats des consultations. Vous devriez présenter une brève synthèse des conclusions de l'analyse et des consultations et, à partir de là, dégager l'idée-force convenue et l'objectif global ou général de la stratégie. Cet objectif général devrait récapituler ce que la stratégie pour la zone de pêche tente de réaliser et il devrait répondre aux critères SMART, c.-à-d. être :

- › spécifique – indiquer clairement ce que le projet abordera et avec quels moyens ;
- › mesurable – contenir une base de mesure et un but quantifié ;
- › réalisable – faisable techniquement vu la portée de l'action proposée ;
- › réaliste – faisable vu les ressources mises à disposition, le temps alloué, la taille du groupe cible, etc. ;
- › assorti de délais précis – doit mentionner la date à laquelle les objectifs devraient être atteints.

⁵ ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/tools/europeaid_adm_pcm_guidelines_2004_fr.pdf

Voici un exemple d'un tel objectif général présenté selon le modèle SMART.

«D'ici 2015, renforcer l'innovation et l'adaptabilité des entreprises de la zone de pêche par des actions qui aboutiront à l'introduction de 10 nouveaux procédés ou produits et à la création ou à la sauvegarde de 100 emplois bruts et qui permettront à 200 personnes de réussir à acquérir et à mettre en œuvre de nouvelles compétences.»

Présenter une motivation claire de la stratégie – actions proposées et leur justification – basée sur les résultats de l'analyse et des consultations. Citer dans l'aperçu général les mesures de mise en œuvre de la stratégie en expliquant en quoi elles constituent une réponse cohérente par rapport au thème central et à l'objectif général, autrement dit prouver la cohérence interne de la stratégie.

Cohérence et synergies avec d'autres politiques

Comme nous l'avons indiqué dans la section ci-dessus sur le contexte social, économique et environnemental, il est vital de veiller à bien tenir compte de la cohérence de la stratégie avec d'autres politiques, stratégies et interventions locales. L'Axe 4 étant, toutes proportions gardées, un petit programme, il est important de ne pas entreprendre des actions qui peuvent être réalisées via d'autres politiques, mais d'utiliser l'Axe 4 comme outil pour souligner la nécessité d'agir et d'apporter, et même, si possible, de mobiliser des ressources supplémentaires. En recherchant la meilleure concordance possible avec la gamme d'autres interventions, vous contribuerez à générer le meilleur rapport coût/efficacité pour les efforts consentis et les ressources mobilisées au titre de l'Axe 4.

Vous éviterez ainsi des doubles emplois et des chevauchements, en agissant à titre complémentaire ou en apportant une valeur ajoutée là où c'est possible. Les modalités de réalisation concrète devraient être décrites dans la stratégie; souvent, la solution la plus claire consiste à présenter dans un tableau les autres politiques et programmes existants et la portée de leurs activités et interventions.

Objectifs et mesures spécifiques

À partir de l'analyse et des consultations, vous aurez déduit des propositions d'actions ou de mesures à entreprendre pour atteindre les objectifs généraux. Vous devrez les décrire dans votre stratégie. Pour chacune de ces mesures, il faudrait établir une fiche selon un format commun et contenant les éléments suivants :

Objectifs spécifiques

Les objectifs libellés selon les principes SMART et récapitulant les actions proposées dans le cadre de la mesure devraient être mentionnés et devraient s'inscrire dans la droite ligne de l'objectif général. Voici un exemple d'objectif de ce niveau, lié à l'exemple d'objectif général :

«D'ici 2015, améliorer la performance économique de la zone de pêche par des actions qui permettront à 340 participants de suivre avec fruit une activité de formation et qui mèneront à la création ou à la sauvegarde de 200 emplois bruts et à l'enregistrement de 2 000 nuitées supplémentaires de touristes.»

Motivation

Il faudrait fournir une motivation justifiée de la mesure et de sa contribution à la stratégie générale. Cette motivation devrait prouver la logique qui sous-tend vos propositions en s'appuyant sur les données issues de vos analyses et des résultats des consultations, selon le cas.

Portée de l'action

Il faudrait préciser ici la portée des actions que vous envisagez de soutenir dans le cadre de la mesure. Ce faisant, vous devriez vérifier les documents pertinents du programme national FEP afin de garantir la cohérence et l'éligibilité de vos propositions.

Complémentarité et spécificité

Il faudrait exposer brièvement toute complémentarité entre cette mesure et d'autres initiatives, à savoir toute complémentarité interne au sein de la stratégie et de votre programme FEP et toute complémentarité externe avec d'autres programmes ou initiatives.

Vous devriez aussi indiquer toute action supplémentaire spécifique à la mesure, requise pour garantir une démarcation claire des activités soutenues.

Ciblage des bénéficiaires

Il faudrait citer les groupes ciblés par les projets soutenus, notamment indiquer tout groupe cible ou groupe prioritaire défini sur la base de l'élaboration de la stratégie.

Ressources et pondération

La répartition indicative du financement du FEP pour la mesure devrait être indiquée et ventilée en termes monétaires et en tant que pourcentage des ressources totales du FEP disponibles pour la stratégie de la zone de pêche. La base de cette répartition devrait être expliquée en fonction de votre analyse et de votre logique d'intervention.

Résultats et aboutissements

Il faut mentionner les types et l'ampleur des résultats que vous escomptez tirer de la mesure. À cette fin, on cite normalement les indicateurs de performance appropriés et on fixe des objectifs quantifiables. Ceux-ci devraient être proportionnels à l'importance des ressources consacrées à la mesure. Il peut être utile de penser en termes de hiérarchie d'effets de cette mesure, c.-à-d. l'aboutissement souhaité, les résultats souhaités et les extrants escomptés. Ces effets devraient logiquement être directement liés à vos objectifs SMART. Par exemple, pour une initiative de formation :

- › l'aboutissement souhaité pourrait être le nombre d'individus devenus plus employables ou ayant vu leur emploi sauvegardé grâce à une meilleure adaptabilité ;

- › le résultat serait le nombre de participants ayant suivi avec fruit la formation et ayant acquis une qualification ou ayant mis en œuvre de nouvelles compétences sur le lieu de travail ;
- › les extrants seraient le nombre de jours de formation suivis.

Vous devriez déterminer des indicateurs appropriés parmi la série spécifiée dans votre programme national. Vous pouvez aussi inclure des indicateurs de performance qui reflètent le thème ou l'idée-force spécifique de votre stratégie et/ou des priorités locales, bien que ceux-ci doivent impérativement être bien définis, concrets et limités sur le plan quantitatif.

Actions du projet proposées

Il ne sera pas possible à ce stade de préciser toutes les activités du projet qui pourraient être menées dans le cadre de la stratégie. Vous devriez toutefois estimer au mieux les activités susceptibles d'être menées dans les premiers stades, sur la base des consultations, des recherches et de l'analyse que vous aurez effectuées pour élaborer la stratégie ; vous devriez aussi utiliser ces éléments pour établir, dans le plan de mise en œuvre, un profil des fonds sur la durée de vie du programme.

Questions horizontales

Égalité des chances

Tout financement européen doit intégrer la politique d'égalité des chances de la Commission européenne, qui est consacrée dans le Traité UE et transposée aussi dans la législation des États membres. Ce point est important, non seulement pour le respect des droits des citoyens mais aussi pour garantir l'exploitation de tous les talents et aptitudes disponibles. Dans la stratégie, il faudrait énoncer de façon claire et concise l'approche stratégique adoptée pour permettre et garantir une égalité des chances et les modalités proposées pour l'application opérationnelle de cette approche. Une formule pragmatique consiste à adopter une politique adéquate d'égalité des chances de l'un des partenaires, de la vérifier par rapport à la stratégie du FLAG et de l'amender pour indiquer comment elle sera appliquée au niveau opérationnel. Cette politique peut être jointe en annexe.

Durabilité environnementale

Tous les programmes financés par l'UE sont censés intégrer la politique de durabilité environnementale de la Commission. Il est important d'intégrer la durabilité environnementale dans les stratégies de la zone de pêche vu les législations européennes et nationales en la matière mais aussi parce que les communautés et économies basées sur la pêche sont tributaires de ressources et d'un environnement naturels de grande qualité. La stratégie devrait énoncer les principes de durabilité environnementale que votre FLAG s'engage à respecter et décrire les modalités de mise en œuvre et de suivi adoptées.

Innovation

Le principe stratégique général est important: c'est la recherche de l'innovation par l'encouragement des approches et des solutions entrepreneuriales nouvelles et tournées vers l'avenir. Votre stratégie devrait dès lors exposer votre approche générale à cet égard. À cette fin, il importe d'étudier la concordance entre l'innovation, la coopération et la mise en réseau. Les transferts de bonnes pratiques, le partage d'informations et l'aptitude à tirer des leçons les uns des autres permettent d'accéder à une vaste gamme d'expériences et de stimuler l'innovation.

Stimuler l'innovation est un des principes fondamentaux de l'Axe 4. Cet intérêt pour l'innovation se fonde sur la conviction que «la perpétuation des pratiques actuelles» ne permettra probablement pas aux zones de pêche de réaliser leur plein potentiel et qu'il faut chercher des solutions nouvelles aux problèmes actuels.

L'expérience tirée de Leader et d'autres initiatives territoriales montre que l'innovation est souvent mal comprise, qu'elle peut être amalgamée avec le risque d'échec plutôt qu'avec l'idée qu'en recherchant de nouvelles solutions ou approches, certains projets courront inévitablement à un certain degré d'échec, mais que c'est un mal nécessaire. Généralement, l'innovation porte sur les aspects suivants :

- › la façon d'élaborer ou de gérer un projet;
- › le type de participants et la façon dont ils sont associés au projet;
- › la manière de doter le projet en ressources;
- › la façon de déterminer, utiliser, diffuser ou communiquer les résultats ou les leçons;
- › les modalités d'accès d'un projet à l'autonomie;
- › les liens entre le projet et d'autres initiatives.

La stratégie devrait mentionner comment ces aspects seront abordés (par exemple en donnant la priorité à des projets qui donnent une preuve claire d'une certaine forme souhaitable d'innovation).

Coopération et mise en réseau

L'article 44 du FEP prévoit deux actions pour l'Axe 4: 1) des mesures spécifiques axées sur la coopération transnationale et interrégionale, et 2) une mise en réseau des groupes. Des réseaux nationaux et européens sont également prévus.

Vous devriez étudier les différentes formes de coopération, officielles et informelles; toutes peuvent procurer des avantages très significatifs. Bien que l'accent soit surtout mis sur des projets conjoints, des approches moins formelles, telles qu'un soutien par les pairs et un encadrement, sont des domaines vitaux de coopération par mise en réseau. Lorsque vous vous lancez dans la mise sur pied d'un FLAG et dans l'élaboration d'une stratégie locale, vous ne vous retrouvez pas seuls: vous rejoignez une communauté. Comment pouvez-vous utiliser cet atout ou y contribuer pour créer votre groupe, entreprendre des projets ou des initiatives conjointes ou encore partager ou transférer des connaissances et des expériences? Votre stratégie devrait exposer l'approche que vous proposez, la façon dont vous comptez la développer et les résultats que vous souhaitez atteindre avec votre FLAG.

4c. Élaborer la bonne stratégie

Préparer un plan de mise en œuvre (plan d'affaires ou plan d'action⁶)

Le plan de mise en œuvre est le document qui décrit comment le FLAG entend mettre sa stratégie en œuvre. Il accompagne la stratégie et, en fonction des exigences particulières de l'État membre concerné, contiendra probablement une combinaison des éléments suivants :

1. Une description du processus d'exécution ;
2. Les dispositions relatives à la gestion financière et administrative, y compris à la dotation en personnel ;
3. Un aperçu des activités pour la poursuite du développement du FLAG ;
4. La procédure d'élaboration, de soumission et d'approbation du projet ;
5. Les critères de sélection de projets qui seront appliqués ;
6. Les procédures prévues pour le suivi et l'évaluation ;
7. Un plan d'action pour les communications ou la publicité ;
8. Les informations financières détaillées concernant les affectations, les dépenses, etc.

⁶ Cette partie opérationnelle de la stratégie est appelée différemment selon les pays. Au Royaume-Uni et en Irlande, on parle généralement de plan d'activités, tandis qu'ailleurs, on parle de plan d'action, de plan de mise en œuvre ou de plan opérationnel.



Laura Nieto Zas, responsable du FLAG Ría de Pontevedra (Espagne).

Il se peut que les États membres exigent des éléments supplémentaires et que l'ordre de ces éléments varie. Ceux-ci peuvent, dans certains cas, être présentés dans des documents différents. Ainsi, certains éléments peuvent être présentés dans les stratégies ou dans d'autres parties de la candidature. Ce qui est important, c'est de s'assurer qu'ils se retrouvent dans un document ou dans un autre. Cette note décrit brièvement ce qu'il faudrait envisager pour chacun de ces éléments.

Le processus d'exécution

Aperçu général

Vous devriez présenter en introduction une brève motivation des méthodes ou procédures d'exécution que vous proposez et montrer comment celles-ci contribueront à la réalisation des buts et objectifs généraux de la stratégie par le biais de l'application de l'approche de l'Axe 4. Les composantes de l'approche d'exécution peuvent, elles aussi, varier d'un pays à l'autre, mais on considère normalement qu'elles sont constituées au moins des éléments suivants :

- › une description de l'organe directeur administratif et financier ;
- › la structure du groupe :
- › la manière dont le groupe va opérer ;
- › les principales responsabilités des différentes organisations ; et
- › la manière dont le FLAG va interagir avec les différents acteurs et autorités de gestion locaux, régionaux et nationaux.

Un organigramme peut s'avérer utile pour illustrer votre propos.

Structure juridique

Le règlement d'exécution du FEP (IR 23.2)⁷ permet aux États membres de choisir entre deux structures pour créer un FLAG :

- › ils peuvent créer « une structure commune, légalement constituée dont les statuts garantissent le bon fonctionnement du partenariat » ou
- › ils peuvent « choisir l'un des partenaires pour devenir le responsable administratif, qui sera garant du bon fonctionnement du partenariat »

Dans le premier cas, il sera nécessaire de spécifier la forme juridique adoptée (c.-à-d. association de la société civile, organe public, organe privé à but non lucratif, autre) et de remettre une copie des statuts approuvés.

Cette personne juridique devrait également démontrer qu'elle remplit les exigences du règlement en termes de représentativité de ses organes décisionnels ainsi que d'expérience et de capacité sur le plan administratif.

Organe directeur administratif et financier

Dans le second cas, il faudrait identifier l'organe que le FLAG reconnaît comme organe responsable de la gestion administrative et financière du programme du FLAG. En fonction de la manière dont le FLAG est constitué, il peut s'agir d'un membre du FLAG, tel qu'une autorité locale, ou bien du FLAG lui-même. Il faudrait expliquer pourquoi cette organisation est dûment qualifiée pour ce rôle (par exemple grâce à ses systèmes, son personnel, son expérience et ses capacités). Cet organe sera normalement responsable des points suivants :

- › la conformité au programme national du FEP et aux autres réglementations applicables ;
- › la responsabilité financière du programme ; et
- › l'emploi et la gestion du personnel au nom du FLAG.

Structure et fonctionnement du FLAG

Cette section devrait décrire la manière dont le partenariat entend fonctionner. Voici les principales considérations :

- › la base de l'adhésion au FLAG : s'agit-il de représentation (c.-à-d. que les membres représentent principalement les intérêts directs de leur organisation) ou de collégialité (c.-à-d. que les membres agissent principalement dans l'intérêt du FLAG dans son ensemble) ;
- › les contributions plus larges que les partenaires peuvent apporter au travail du FLAG (par exemple en tant que conseillers) ; et
- › les règles pour les prises de décisions (par exemple consensus ou vote, quorum requis, équilibre de sa composition, etc.).

⁷ Règlement de la Commission (CE) n° 489/2007

Il faudrait aussi expliquer les principales responsabilités du FLAG et de ses membres et ce qui est attendu de ces derniers. Habituellement, il s'agira des éléments suivants : surveillance de la stratégie, promotion du programme, engagement des communautés, supervision de la gestion et de l'évolution, établissement de réseaux, liaison, soutien du travail du personnel.

Si le FLAG est associé à une autre entité existante, telle qu'un groupe d'action locale (GAL) Leader, il faut que l'on voie clairement comment sera gérée la séparation requise conformément au règlement du FEP. Ceci est particulièrement pertinent pour les trois points qui suivent.

L'organe décisionnel

Une approche souvent suivie pour l'approbation du projet consiste à utiliser un comité exécutif, un conseil ou sous-groupe de gestion du FLAG – un organe décisionnel faisant rapport au FLAG principal. Le mandat de l'organe décisionnel peut être limité à un certain plafond financier, au-delà duquel l'approbation du FLAG est nécessaire. Ce groupe plus petit réduit la charge de travail des membres du FLAG, permet des réunions plus fréquentes et accélère les prises de décision et le traitement des candidatures. L'organe décisionnel doit respecter les principes d'affiliation au FLAG. De plus, ses attributions devraient être claires, de même que ses procédures opérationnelles. Par exemple, les membres du FLAG devraient faire partie de ce groupe à tour de rôle.

Cette section devrait détailler l'approche adoptée pour les prises de décision, les rôles et les responsabilités des personnes impliquées, tous les niveaux de délégation et les principes qui seront suivis.

Complémentarité opérationnelle et démarcation par rapport à d'autres programmes

Cette section devrait décrire comment le FLAG et son personnel collaboreront avec d'autres organisations et initiatives dans la zone (par exemple Leader, mais aussi les Axes 2 et 3 du FEP) pour veiller à concrétiser la complémentarité et la démarcation exposées dans la stratégie. Devraient être couverts tant les principes opérationnels généraux que les spécificités des interventions majeures dans la zone (par exemple les programmes des Fonds structurels). Il faudrait aussi donner une description claire des procédures et des lignes hiérarchiques. Un organigramme constitue un outil efficace à cette fin. Il pourrait aussi préciser les responsabilités financières.

Lignes de communication et de responsabilité

Le plan de mise en œuvre devrait spécifier les lignes de communication et de responsabilité au sein du FLAG ainsi que les modes de liaison et de communication du FLAG avec la communauté. Ces aspects pourraient aussi être inclus dans l'organigramme susmentionné.

Travailler avec la communauté

Le FLAG aura probablement très activement noué des contacts avec la communauté et consulté celle-ci pendant le processus de création du FLAG et d'élaboration de la stratégie. Ici, vous devriez décrire comment vous allez veiller à entretenir la participation et l'implication de la communauté. Par exemple, vous pourriez souhaiter que la communauté locale participe au processus décisionnel. À cette fin, vous devrez peut-être collaborer avec des groupes locaux existants ou créer des forums ou des sous-groupes dans la zone. Ces aspects sont également à envisager dans votre approche en matière d'information et de publicité.

Administration, finance et dotation en personnel

Personnel du FLAG

Au vu de l'expérience acquise dans le cadre de Leader, un personnel de bonne qualité est un élément important du succès des FLAG, car il contribue à la réussite de la gestion de l'organisation, de l'animation et de la facilitation ainsi que de l'exécution de la stratégie. Selon sa taille, chaque FLAG nécessitera **un directeur ou un coordinateur** à temps partiel ou à temps plein. Mais les groupes disposant d'un budget important et qui opèrent dans des zones où il existe peu d'autres organisations locales peuvent employer plus de personnel. Par exemple, dans certains pays, les partenariats emploient quatre ou cinq personnes pour le programme Leader, notamment des travailleurs qui se consacrent au développement de la communauté, des entreprises ou des projets. La nature et l'ampleur de ce soutien complémentaire variera en fonction de la taille du FLAG, de son expérience antérieure (par exemple en tant que GAL Leader), du niveau de soutien et d'apport technique fourni par les partenaires (par exemple l'organe responsable ou l'Office du tourisme) et des accords administratifs adoptés.

Jusqu'à 10% du budget public alloué au groupe peuvent servir à couvrir les coûts de gestion et de personnel du FLAG. Il se peut qu'il s'agisse du plus gros engagement financier du FLAG. Il est essentiel de confier les tâches aux personnes adéquates. Cependant, ce n'est pas toujours facile lorsque le FLAG est de petite taille et que ses **ressources sont limitées**. Pour résoudre ce problème, une approche efficace consiste à coopérer avec les GAL et FLAG voisins de manière à partager les services administratifs ou d'assistance.

Les besoins en personnel peuvent varier au fil du temps (par exemple, à ses débuts, un FLAG aura surtout besoin de personnel soucieux des aspects pratiques pour développer les capacités et stimuler la participation).

Il est important d'examiner **quelles seront les ressources nécessaires aux différents moments**, quels sont les rôles importants et les tâches essentielles, quelles sont les compétences et expériences connexes dont le personnel devra faire preuve. Tout processus de développement local nécessite en général l'exécution d'une série de fonctions (par exemple, l'aide à la conception et à l'élaboration du projet, le développement de la communauté et sa formation, l'élaboration de la stratégie). Dans certaines zones, ces fonctions sont bien couvertes par les agences et organisations existantes, mais, dans d'autres, elles doivent être créées à partir de rien. Dans leur plan de mise en œuvre, les FLAG doivent donc spécifier les éléments suivants :

- › la dotation en personnel et la structure d'emploi proposée ;
- › les rôles principaux, avec une description pertinente des fonctions ;
- › une ventilation des principaux coûts salariaux et des autres coûts associés à l'exécution du programme ;
- › les complémentarités ou coopérations avec d'autres initiatives, FLAG ou GAL.

Emplacement

L'emplacement doit être soigneusement pensé en fonction de la géographie de la zone et/ou de l'éventuel hôte de l'organisation. Étudiez l'accessibilité géographique de l'emplacement, l'accès physique, l'accessibilité perçue pour la communauté et la complémentarité opérationnelle potentielle (par exemple avec l'organe responsable ou d'autres services) Préparez des propositions chiffrées pour l'installation matérielle et l'équipement du bureau du FLAG. Ces éléments peuvent parfois être fournis par une organisation existante et parfois être considérés comme un cofinancement local.

Finances

Décrivez clairement les différents éléments de la structure financière et administrative que vous proposez. Normalement, elle sera gérée par l'organe responsable du FLAG, lequel est responsable en dernier ressort. Cette description ne doit pas être complexe; ce qui importe, c'est la clarté. Par exemple, vous pourriez la présenter sous la forme d'un organigramme, assorti d'un commentaire décrivant les lignes de communication et de responsabilité, en précisant les rôles et les responsabilités de toutes les personnes concernées.

Étant responsable de l'aspect financier du programme, l'organe responsable (qu'il s'agisse du GAL lui-même ou d'un partenaire du GAL) joue souvent aussi le rôle de banquier pour le FLAG et sera responsable de la gestion financière locale et des paiements.

Cette section devrait donc donner une description claire de toutes ces responsabilités, du personnel concerné, des principes et procédures connexes ainsi que des mécanismes de contrôle nécessaires dans le système. Il faudrait également présenter les dispositions prévues pour la vérification interne des états financiers.

Aide de l'État

La conformité aux règlements relatifs aux aides d'État devrait constituer une part essentielle de l'évaluation technique des projets. Ces règlements régissent ce qui peut ou non faire l'objet d'une aide et à quel niveau. Les règles relatives aux aides d'État pouvant être assez complexes, vous devriez vous faire conseiller par votre autorité de gestion en cas de doute. Le plan de mise en œuvre devrait clairement expliquer la procédure suivie pour garantir le respect de ces règlements. Certaines autorités de gestion le prescrivent; ailleurs, cet aspect relève de la responsabilité de l'organe responsable.

Développement du FLAG

Comme indiqué dans la section consacrée aux partenariats, « aucun FLAG ne naît sous sa forme définitive ». Faire croître le FLAG et sa capacité en tant qu'organisation durable est un point central de l'approche de l'Axe 4. Comment le FLAG va-t-il se développer en tant qu'entité? Comment va-t-il s'installer, se développer en tant qu'organisation et travailler pour mettre en œuvre l'Axe 4 et la stratégie? Souvent, cette section peut être incluse dans la stratégie, mais elle est mentionnée ici pour garantir sa prise en considération.

Cette section devrait décrire comment le FLAG se développera tout au long du programme et par quelles activités ce processus sera entrepris. Parmi les points à aborder, citons la structure organisationnelle, les ressources et les systèmes, l'emploi du personnel, la formation pour le personnel et pour les membres du FLAG, l'expansion du partenariat, le renforcement des capacités et l'engagement de la communauté, la mise en œuvre des priorités ou des projets stratégiques. Cette section peut également inclure la stratégie de clôture ou de poursuite du FLAG. Comment va-t-il évoluer ou croître? Quelle est la prochaine étape? Quel en sera l'héritage durable?

Dans cette section, vous devriez donc inclure les principales étapes à entreprendre pour créer le FLAG et en assurer le développement. Pour ce faire, il est utile d'utiliser un tableau ou une liste de vérifications détaillant les actions, les étapes importantes, le calendrier des activités et les acteurs responsables.

Élaboration et approbation du projet

Le plan de mise en œuvre devrait comporter un aperçu des procédures proposées pour l'élaboration et l'approbation du projet. Par souci de transparence, il faudrait que les documents accompagnateurs soient disponibles et accessibles aux candidats potentiels. Un organigramme pourrait contribuer à illustrer la procédure de candidature, et un tableau pourrait aussi être utile pour l'attribution claire des responsabilités.

Élaboration du projet

Il faudrait expliquer le processus d'élaboration et de soumission du projet ainsi que ses étapes, notamment le soutien apporté par le personnel du FLAG. Il existe au moins trois approches différentes susceptibles d'être utilisées :

- › des projets stratégiques initiés et/ou élaborés par le FLAG (ils peuvent être très gourmands en ressources);
- › le soutien direct à l'élaboration de projets dans les zones prioritaires (également gourmand en ressources, par exemple en matière de renforcement des capacités); et
- › appels ouverts à des propositions de projets.

Il y a deux approches principales pour les appels à candidature ouverts : soit le FLAG publie un appel à candidatures ou un appel d'offres pour une date précise, soit il existe un processus d'inscription ouvert où les candidatures sont traitées à mesure qu'elles se présentent. Chacune de ces deux approches présente des avantages et des désavantages. La rédaction des candidatures peut être soutenue par le personnel du FLAG, en fonction des ressources disponibles.

Le dépôt d'une déclaration d'intérêt avant de procéder à la rédaction d'une candidature complète permet d'éviter des pertes de temps, tant pour les candidats que pour le FLAG et son personnel. Le personnel du FLAG devrait donner un avis sur la pertinence potentielle de la proposition :

- › Est-elle conforme à la stratégie ?
- › A-t-elle des chances de réussite, avec, si nécessaire, un soutien au développement ?

- › Convient-elle bien au financement de l'Axe 4 ou vaudrait-il mieux réorienter le candidat ?

Ce dernier point est un rôle qui devrait prendre de l'importance à mesure que le FLAG acquiert de la maturité en tant qu'organisme de développement.

Approbation du projet

Les procédures devraient tenir compte des étapes distinctes de l'élaboration du projet, de son évaluation et de son approbation, et veiller à maintenir une séparation adéquate des responsabilités entre ces éléments afin de garantir la transparence dans les prises de décision et d'éviter tout conflit d'intérêts potentiel. En général :

- › Les personnes ayant participé à l'élaboration du projet ne devraient pas être associées à l'approbation des projets ;
- › Le personnel devrait se cantonner aux évaluations techniques ou offrir des conseils techniques sur un projet :
- › Si un membre du groupe d'approbation des projets a un intérêt dans un projet, il devrait le déclarer et se retirer lors de l'examen de la candidature.

Critères de sélection des projets

Ici, vous devriez présenter les critères qui serviront à évaluer les projets proposés. Les documents des États membres ou des programmes régionaux contiendront des critères de base à appliquer par les FLAG pour la sélection des projets éligibles. Les FLAG sont également censés définir des critères locaux pour la sélection des projets afin de refléter les spécificités de leur stratégie locale et les priorités et objectifs qui s'y rapportent. Il s'agira de critères portant sur l'aspect technique et sur la qualité. Des critères de sélection indicatifs sont disponibles sur le site Internet FARNET (www.farnet.eu).

Voici des exemples de critères techniques :

- › Le candidat a-t-il la capacité pratique et financière d'exécuter le projet ?
- › Le besoin de subvention est-il clairement démontré ?
- › Les buts, indicateurs et échéances sont-ils réalistes ?

Voici des exemples de critères de qualité :

- › Dans quelle mesure le projet contribue-t-il à réaliser la stratégie et complète-t-il les activités couvertes par d'autres initiatives pertinentes ?
- › Dans quelle mesure le projet répond-il au besoin identifié et est-il étayé par des preuves d'une demande prospective ?
- › Quel est le degré d'adéquation du projet avec le niveau local et de cohérence par rapport aux besoins ?

Par souci de transparence, il faudrait que les critères d'évaluation soient disponibles et accessibles aux candidats potentiels.

Suivi et évaluation

Le suivi et l'évaluation visent à :

- › fournir des informations au FLAG pour faciliter la gestion, le développement et l'établissement des priorités des activités du programme ;
- › identifier les faiblesses et risques possibles dans l'exécution des projets ;
- › prévoir les mesures correctives à prendre pour éliminer les faiblesses, les risques ou les irrégularités identifiés au cours de l'exécution du projet, en particulier sur le plan de la gestion financière ;
- › tirer des leçons de l'expérience de la mise en œuvre du programme, en documentant l'ajustement de l'approche pour les programmes existants ou ultérieurs.

Les procédures pour le suivi officiel et pour l'établissement de rapports sur la mise en œuvre de la stratégie et les contrôles de conformité y afférents seront sans doute élaborées par l'autorité de gestion ou bien décrites dans le guide national du programme. Lorsque c'est le cas, les FLAG devraient indiquer comment ils comptent se conformer à ces exigences.

Sinon, les FLAG devraient donner et exposer leurs propositions pour l'établissement des rapports sur les performances financières et concrètes des divers projets et de la stratégie du FLAG. Ces propositions devraient être liées au processus d'exécution décrit ainsi qu'à l'organigramme.

L'approche générale devrait aussi aborder des propositions pour l'évaluation du FLAG et de la stratégie. L'autorité de gestion précisera probablement ces exigences à cet égard aussi, tout au moins dans une certaine mesure.

Communication, information et publicité

Le plan de communication, d'information et de publicité devrait être élaboré en conformité avec les articles 32 et 33 du règlement d'exécution du FEP. L'objectif officiel de ce plan est de reconnaître l'intervention de l'UE et d'en faire la publicité. Mais il peut être étendu pour augmenter l'engagement et l'implication des bénéficiaires réels et potentiels et pour mieux les sensibiliser aux opportunités de participation.

Habituellement, le plan comporte les éléments suivants :

- › les groupes cibles ;
- › les activités de publicité et les documents connexes ;
- › l'accès aux documents du FLAG et aux informations concernant le FLAG ;
- › le plan financier ;
- › la responsabilité première ;
- › les informations pour les candidats ;
- › les informations pour le grand public ; et
- › le calendrier général des activités du programme.

Informations financières

Normalement, cette section du plan de mise en œuvre abordera deux éléments principaux :

- › une description du mode de financement jumelé des activités du FLAG (c.-à-d. des fonds que le FLAG ou les promoteurs du projet doivent obtenir et qui ne viennent ni du FEP ni d'un cofinancement public national) ; et
- › les tableaux financiers du programme du FLAG, établissant le profil des dépenses attendues de toutes les sources sur la période du programme.

Cofinancement

Les approches pour obtenir un financement jumelé et les montants prévisibles varieront considérablement d'un État membre et d'un programme à l'autre. Des fonds en supplément du FEP et du cofinancement national seront nécessaires pour soutenir les coûts de mise en œuvre du projet et du FLAG. Ces fonds peuvent provenir de sources publiques ou privées locales. Dans le cas d'un financement jumelé public local, la contribution publique totale (c.-à-d. la contribution du FEP, le cofinancement national et régional, tout cofinancement public local et tout financement jumelé public complémentaire) ne peut dépasser le niveau maximum d'aide publique fixé dans l'annexe II du règlement du FEP. En conséquence, on peut raisonnablement supposer que la majorité des propositions relatives au FLAG contiendront un certain niveau de financement jumelé volontaire et privé, d'autant que l'Axe 4 présuppose que la majorité des actions seront menées par le secteur privé.

De ce fait, il est probable qu'une grande partie du financement jumelé se fera projet par projet. Il devrait cependant être possible de prendre des mesures pour identifier les sources potentielles de financement jumelé et pour incorporer les estimations dans les tableaux de financement. Le taux d'intervention moyen prévu devrait aussi être spécifié – les taux maximum sont régis par le règlement du FEP. Ces estimations devraient être justifiées dans le texte et, si possible, par des engagements officiels de la part des partenaires du financement.

Tableaux financiers détaillés

Les autorités de gestion fourniront sans doute des tableaux financiers types à compléter, qui cadreront avec leurs tableaux financiers au niveau du programme. Les conseils suivants concernent quelques-unes des questions courantes, susceptibles de se poser.

Il faudrait préparer un profil des dépenses attendues, ventilées année par année (au moins) sur la période du programme. Ce travail devrait reposer sur la meilleure estimation de l'activité de développement du FLAG et du projet et inclure un projet de budget opérationnel pour le FLAG présentant une estimation des frais de personnel, d'administration et de gestion.

Il faudrait identifier et aborder les facteurs internes et externes susceptibles d'affecter le profil du financement au fil des ans. Par exemple, en ce qui concerne les coûts du FLAG, un facteur interne intervenant au cours des premières années serait l'élévation des coûts liés au renforcement des capacités et au développement de l'activité du projet. Plus tard, des considérations spécifiques peuvent être liées à la préparation de la clôture du programme ou à la succession. Des exemples de facteurs externes seraient les opportunités d'activités complémentaires autour d'autres programmes ou d'autres événements.

Des tableaux seront probablement nécessaires pour présenter les dépenses totales, y compris le financement jumelé, sur la période du programme, ventilé par année et entre les sources, comme suit :

- › Financement du FEP
- › cofinancement du secteur public national, régional et/ou local ;
- › financement jumelé du secteur public local ; et
- › financement jumelé privé ou de la communauté.

Il faudrait y montrer la ventilation projetée des dépenses totales éligibles au titre du FEP, excluant le financement jumelé par année et par mesure de l'Axe 4 (Article 44(1)), ainsi que la ventilation projetée des dépenses totales du programme, excluant le financement jumelé par année et par mesure de l'Axe 4.

Les frais globaux de personnel, d'administration et de gestion devraient être imputés par année en regard des sources d'où proviendront les fonds. Il se peut aussi que vous soyez tenu de fournir une ventilation par trimestre de vos dépenses prévues par mesure pour le plan de la première année.



FARNET Support Unit

Rue Saint Laurent 36-38 – B-1000 Bruxelles

T +32 2 613 26 50 – F +32 2 613 26 59

info@farnet.eu – www.farnet.eu

