

adetef.



Soutenir le développement local dans le cadre de la politique de cohésion:

Bonnes pratiques et options politiques futures

CCI n.2009.CE.16.0.AT.081

RAPPORT FINAL

Avril 2010



Étude commandée par la direction générale de la politique régionale de la Commission européenne

Étude rédigée par

Marjorie Jouen, chef de projet (ADETEF, Notre Europe)
Katalin Kolosy, chef de projet (AEIDL)
Jean-Pierre Pellegrin, expert expérimenté (AEIDL)
Peter Ramsden, expert expérimenté (AEIDL)
Péter Szegvari, expert expérimenté (City Consult)
Nadège Chambon, expert assistant (Notre Europe)

Experts ayant participé aux laboratoires du développement local (20 janvier et 18 mars 2010)

Urszula Budzich-Szukala, PREPARE (Forum rural polonais)
Flo Clucas, ville de Liverpool
Patrice Collignon, Association internationale R.E.D., Ruralité-Environnement-Développement
Michael Dower, CURE
Adalbert Evers, Professeur de politique sociale et sanitaire comparée, université Justus-Liebig de Giessen
José Manuel Fresno, Conseil national espagnol de la lutte contre la discrimination pour motifs ethniques et racistes (ministère de l'égalité)
David Froessler, Urbano
José Manuel Henriques, ISCTE - Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa
Peter Lloyd, ECOTEC
Hannes Lorenzen, commission de l'agriculture et du développement rural du Parlement européen
Marta Marcziś, PNUD, Europe et CEI
Klaus Nutzenberger, Association allemande des villes et communes
Gordon Ollivere, RTC North Ltd.
Jan Olsson, CESE/KOOPI
Gérard Peltre, Association internationale R.E.D., Ruralité-Environnement-Développement
Angelika Poth-Mögele, CCRE
Jonathan Potter, OCDE
Ewa Rabinowicz, Livsmedelsekonomiska institutet
Marie Ranty, Eurocities
Elena Saraceno, expert indépendant
Mark Shucksmith, School of Architecture, Planning and Landscape, université de Newcastle
Goran Soster, PREPARE
Paul Soto, FARNET
Ivan Tosics, Metropolitan Research Institute
Ana Vale, autorité de gestion d'EQUAL au Portugal
Michaël Van Cutsem, Institut Destrée

Autres personnes-ressources clés

Didier Bouteiller
Xavier Gizard
Carlo Messina
Jan Olbrycht
Jérôme Vignon

© Union européenne, 2010

La reproduction est autorisée moyennant mention de la source. Le contenu de cette publication n'a aucune force contraignante du point de vue juridique.

Personnes-ressources clés concernant les études de cas

Pirkanmaan Syke (Tampere, Finlande)

Taru Kiuru, administrateur du projet ENSIMETRI

Mikko Kesä, ancien directeur du projet ENSIMETRI, actuellement directeur de recherche de INNOLINK

Toby Johnson, expert FSE en économie sociale et entrepreneuriat inclusif

Pays de Figeac, du Ségala au Lot-Célé (France)

Bénédicte Dupré, directeur du Pays

Jérôme François, directeur général des services de la communauté de communes de Figeac

Paulette Salles, responsable du pôle d'appui aux territoires, région Midi-Pyrénées

Bruno Guillemot, chargé de mission pour le département du Lot au Conseil régional de Midi-Pyrénées

Caroline Larmagnac, chargée de mission en charge des territoires (DATAR)

Projet URBAN II de la ville de Leipzig (Allemagne)

Daniel Kampus, auteur de rapports d'avancement et d'évaluations

Stefan Geiss, ville de Leipzig

Le programme «Cserehát» dans une microrégion frontalière (Hongrie)

Márta Márczis, conseiller technique en chef de l'unité de mise en œuvre du projet

Richard Kobra, directeur de programme de l'unité de mise en œuvre du projet

Erzsébet Őrszigethy, analyste, conseiller du programme

Balázs Dernei, directeur de programme du RCSD

László Francsics, directeur de NORDA

András Borsiczky, directeur de projet du PMO du fonds monétaire norvégien SEED

Partenariat local de Dundalk (Irlande)

John Butler, directeur exécutif Dundalk

Budujemy Nowy Lisków (Pologne)

Rymsza Marek, directeur du programme

Lepka Adrianna, coordinatrice de projet

Sutryk Jacek, coordinateur de projet

Andrzej Juros, association Ashoka

Algarve centrale intérieure (Serra do Caldeirão, Portugal)

Alberto Melo, professeur, ancien président d'IN LOCO

Priscila Soares, IN LOCO

Macário Correia, maire de Faro et président de la communauté de communes d'Algarve (AMAL)

Merseyside Pathways (Royaume-Uni)

Edward Murphy, Merseyside Network for Change

Andy Churchill, North West Network

Richard Meegan, université de Liverpool, récompensé par ESRC pour son étude des *Pathways* achevée en 2003

Peter Lloyd, professeur honoraire de l'université de Liverpool

John Stoker, ancien directeur de l'Office public pour le Merseyside et président du PMC pour l'«objectif 1»

Table des matières

Résumé	6
Chapitre 1. Introduction	9
Chapitre 2. Le développement local, une source potentielle d'accroissement de la cohésion et du développement régional en Europe	11
2.1 Définition du développement local	11
<i>Moyens mobilisés</i>	<i>11</i>
<i>Résultats immédiats</i>	<i>12</i>
<i>Résultats à long terme</i>	<i>14</i>
2.2 Les contours de l'action du développement local – la question de l'évaluation.....	16
Chapitre 3. Les politiques de l'UE en faveur du développement local: leçons et perspectives	19
3.1 État des lieux	19
3.2 La généralisation est-elle possible et souhaitable?.....	20
3.3 Pourquoi l'UE doit-elle renforcer son intervention?.....	21
Chapitre 4. Exploration des options possibles	22
4.1 Enjeux critiques pour l'avenir	22
4.2 Discussion des quatre options envisageables pour le soutien au développement local	23
<i>Option n° 1: le «modèle en axes/piliers inspiré du FEP»</i>	<i>25</i>
<i>Option n° 2: le «modèle de généralisation inspiré de LEADER»</i>	<i>26</i>
<i>Option n° 3: un programme d'initiative de l'UE (PIUE) consacré au développement local</i>	<i>27</i>
<i>Option n° 4: «appels à propositions ponctuels»</i>	<i>28</i>
4.3 La nécessité d'une organisation globale et horizontale des interventions européenne	29
<i>Organisation globale: une plateforme commune en charge du développement local en appui de la stratégie «Europe 2020»</i>	<i>30</i>
Chapitre 5. Une politique européenne de soutien au développement local adaptée à l'horizon 2020	31
5.1 Principes d'élaboration de la proposition finale pour la période 2014-2020	31
5.2 Recommandations pratiques pour une initiative de soutien au niveau de l'UE.....	32
5.3 Recommandations pour la période de préparation.....	34
ANNEX 1 Historical review of major initiatives to support local development	36
3.1 Introduction	37
1- The 1980s and 1990s: from spontaneous generation to cultivation	37
1.3 <i>Exploration – prior the cohesion policy</i>	<i>37</i>
1.3 <i>Discovery of the local endogenous potential and "make-of" theory</i>	<i>38</i>
2 The 2000s: separate policies and gradual disappearance	43
2.1 <i>Rural development</i>	<i>43</i>
2.2 <i>Employment, equal opportunities and social inclusion</i>	<i>44</i>
2.3 <i>Economic and social cohesion, regional policy</i>	<i>47</i>
2.4 <i>Other EU programmes and policies</i>	<i>49</i>
3 Lessons from the past: re-assessing added value	50
3.1 <i>Tools and methodology</i>	<i>50</i>
3.2 <i>Policy focus and timeliness</i>	<i>54</i>
3.3 <i>Re-assessing the added value of local development</i>	<i>56</i>
4 Conclusion.....	58

References	59
ANNEX 2	62
ACADEMIC AND GREY LITERATURE ON LOCAL DEVELOPMENT	62
Introduction	63
a) <i>The academic literature on Local Development</i>	63
b) <i>The grey literature on local development</i>	64
1- Endogenous potential and self reliance	64
1.1 <i>Endogenous development</i>	64
1.2 <i>Community development</i>	65
1.3 <i>Social capital</i>	65
2 Local employment.....	65
2.1 <i>Local employment initiatives</i>	66
2.2 <i>Local development and employment initiatives</i>	66
2.3 <i>Local labour markets</i>	66
2.4 <i>Employment pacts</i>	66
3 Local economy	67
3.1 <i>Firms' generation, entrepreneurship and job creation</i>	67
3.2 <i>From industrial districts to clusters</i>	67
4 Area-based economic development	68
4.1 <i>Rural development</i>	69
4.2 <i>Urban areas</i>	69
4.3 <i>Local economic development</i>	70
5 Local sustainability	70
6 Social economy, local services and social inclusion.....	71
6.1 <i>Social economy and new entrepreneurship</i>	71
6.2 <i>Local services and social inclusion</i>	71
7 Governance.....	72
7.1 <i>Local authorities</i>	72
7.2 <i>Local partnership</i>	72
7.3 <i>Citizen's participation and participatory planning</i>	73
7.4 <i>Financial instruments and engineering</i>	73
Conclusions	74
References	77
Liste des abréviations	88

Annexes

- Sélection d'études de cas
- Décisions du Conseil adoptées entre 1993 et 1999
- Programmes de l'UE en faveur du développement local
- Comparaison entre les dispositions législatives relatives au développement local des périodes 2000-2006 et 2007-2013
- Analyse des orientations stratégiques (2007-2013) de la politique de cohésion
- Analyse préliminaire et sélective des dispositions actuelles relatives au développement local

Résumé

Durant les années 80 et 90, le développement local a permis d'apporter à la fois une réponse à la progression du chômage dans les régions mises en difficulté par la crise des industries manufacturières et traditionnelles, et la promesse d'un nouvel avenir aux zones rurales et urbaines en retard de développement. En 2008 et 2009, avec l'arrivée de la crise, plusieurs experts et décideurs ont évoqué la possibilité de remettre en avant l'approche de développement local, négligée ces dernières années. À la veille de l'ouverture du débat sur la prochaine période de programmation, il est temps de jeter un nouvel éclairage sur ce que devrait faire l'UE pour appuyer le développement local dans le cadre de sa politique de cohésion et selon quelles modalités.

Ce rapport est le fruit de six mois de travail d'équipe et d'un processus graduel qui a permis, *in fine*, de formuler des recommandations exhaustives quant aux meilleures pratiques en matière de développement local et aux options possibles pour une future politique de soutien des initiatives de développement local au sein de la politique de cohésion.

Les initiatives de développement local sont parfois définies comme étant des stratégies intégrées locales mobilisant un grand nombre d'acteurs locaux et employant certaines méthodes telles que le partenariat. Cette définition axée sur les moyens mobilisés est correcte mais incomplète. En effet, elle ne tient pas suffisamment compte des objectifs concrets de la stratégie (résultats immédiats), qui sont cruciaux pour les partenaires locaux, en termes de résultats socio-économiques et d'amélioration des conditions de vie, notamment. Elle néglige en outre l'aspect «développement» de la stratégie, c'est-à-dire ses objectifs à long terme et l'évolution structurelle visée (résultats à long terme).

La valeur ajoutée du développement local réside davantage dans ses résultats à long terme, voire à très long terme, que dans ses résultats quantitatifs et qualitatifs immédiats. Ses points forts sont la pérennité de ses résultats, ses faibles coûts de mise en œuvre et ses liens étroits avec le modèle social et territorial européen. Ses points faibles proviennent de sa petite taille, de la difficulté de systématisation et de normalisation, ainsi que de ses résultats quantitatifs limités, bien que généralement positifs. Le développement local se veut donc une méthode complémentaire. Il n'est pas une solution à lui seul, mais doit être profondément ancré dans une approche locale.

De la moitié des années 80 jusqu'en 2000, les interventions de l'UE ont été marquées par une volonté politique constante de transformer le phénomène spontané du développement local en une composante à part entière du développement économique européen, au moyen d'une gamme de plus en plus complexe et variée d'interventions, de programmes et de mesures. Comparativement, les dispositions et règlements adoptés pour la période 2007-2013 peuvent sembler décevants. Si les règlements n'excluent pas le cofinancement de projets de développement local, ils ne l'encouragent toutefois pas et ont même souvent pour effet de le décourager. Le plus grand problème réside précisément dans la dispersion actuelle du développement local à travers les programmes. Les projets de développement local, même réussis, perdent tout potentiel et tout caractère démonstratif. Un autre point faible de taille est l'absence presque universelle d'investissement dans des mécanismes fiables et solides pouvant permettre de tirer parti des nouvelles méthodes de travail et d'exporter le savoir-faire acquis dans d'autres contextes géographiques et économiques, ainsi que dans d'autres pays.

Il semble néanmoins pertinent de poursuivre sur la voie entamée et de renforcer le soutien de l'UE au développement local. Les défis de la crise économique et de ses conséquences sociales, ainsi que de la réduction des émissions de gaz à effet de serre, qui ne peut se satisfaire uniquement de l'innovation technologique et nécessite un changement de comportement de la part de tout un chacun, rendent à présent nécessaire le développement de nouvelles approches en matière de développement local.

Toute aide future de l'UE en faveur du développement local devra passer le test de subsidiarité, ce qui signifie qu'elle devra démontrer clairement sa valeur ajoutée. Elle devra également tenir compte des autres politiques européennes et des leçons du passé. Dix critères ont ainsi pu être formulés:

- appropriation et visibilité;
- efficacité et ciblage des thématiques;
- renforcement des capacités;
- innovation;
- stabilité des ressources financières;
- cohésion territoriale;
- faisabilité;
- économie des coûts de fonctionnement;
- adaptabilité à des contextes et expériences divers; et
- cohérence par rapport à d'autres programmes et fonds.

En combinant différents types de dispositions et de modalités techniques, quatre options ont été retenues et débattues. Leur cohérence interne, leurs forces et leurs faiblesses ont été évaluées et plusieurs modèles d'organisation ont été envisagés.

Cette analyse nous a permis de définir une série de principes à respecter par une politique de soutien de l'UE. Une telle politique devrait:

- poursuivre des objectifs clairement définis, précisant le type de développement local soutenu, le type de zones géographiques et les catégories de problèmes ciblés;
- être visible au sein de la politique de cohésion et, partant, détaillée dans le futur règlement;
- prévoir des mesures incitatives à l'intention des autorités de gestion (approche active);
- être suffisamment attrayante pour les pouvoirs publics locaux et régionaux, ainsi que pour les partenaires issus de la société civile et du secteur privé (approche passive);
- permettre la mise en place de groupes locaux et de stratégies locales viables, en leur fournissant l'aide nécessaire;
- incarner une valeur ajoutée "vendable" par comparaison avec les autres «objectifs»;
- garantir les meilleures conditions de succès pour le développement local; et
- être cohérente par rapport à d'autres programmes et fonds.

Nous recommandons donc que, après 2013, chaque région de chaque État membre intègre dans tous ses programmes de développement régional un axe dédié au développement local ciblant, plutôt que les relations entre zones urbaines et rurales, le développement économique et social en zone urbaine, d'une part, et le développement économique local aux abords et au centre des villes de moyenne et de petite taille, d'autre part. En ce qui concerne l'objectif de coopération territoriale, il pourrait faire l'objet d'un volet spécifique ciblant certaines zones et certains lieux (zones montagneuses, insulaires, etc.). 5% des fonds de chaque programme de développement régional devraient être obligatoirement consacrés au développement local. Ce seuil contraignant serait combiné à un seuil indicatif d'«au moins 1%» des fonds à consacrer au développement local en dehors des zones à forte densité de population.

La définition des stratégies devrait être confiée aux groupes de partenariat locaux, mais les principaux enjeux et zones ciblées devraient être prédéterminés au niveau européen ou national. La gestion des programmes devrait, elle, être confiée aux régions (NUTS 2), même si les zones ciblées doivent être plus petites (inférieures à NUTS 3). Il serait utile de définir un nombre minimum/maximum d'habitants, afin de s'assurer de disposer d'une masse critique en termes de ressources humaines, financières et économiques, nécessaire à la viabilité de la stratégie. L'aide de l'UE comprendrait des mesures de nature stratégique aux côtés de mesures axées sur le renforcement des capacités. Une unité d'appui serait créée au niveau de l'UE pour fournir une assistance dans la mise en œuvre des mesures et s'assurer de la mise en place d'activités de mise en réseau et de capitalisation.

La stratégie «Europe 2020» débute aujourd'hui. Il convient donc également de formuler des recommandations concrètes concernant la marche à suivre durant les prochains mois. Premièrement, il conviendrait de mettre en place une plateforme de coordination dédiée au développement local, chargée d'intégrer la dimension locale du développement à la stratégie «Europe 2020» et de sensibiliser à cette approche. Cette plateforme aurait pour tâche d'œuvrer à la simplification des procédures et de veiller à la cohérence entre les différentes politiques sectorielles. En pratique, elle devrait prendre la forme d'un groupe interservices de la Commission européenne, éventuellement élargi aux représentants des autres institutions de l'UE. Ses premières tâches devraient être d'expliquer le potentiel de contribution du développement local à la mise en œuvre de la stratégie «Europe 2020», ainsi que de sensibiliser les pouvoirs publics locaux et régionaux à la méthode du développement local, par l'entremise d'une communication de la Commission européenne.

Deuxièmement, toute occasion de venir en aide aux réseaux de développement local qui viendrait à se présenter dans le cadre de l'objectif de coopération territoriale d'ici à 2013 devrait être saisie, afin de créer un espace ouvert pour la diffusion des bonnes pratiques et de donner plus de visibilité aux stratégies intégrées et ascendantes (prenant leur origine sur le terrain).

Chapitre 1. Introduction

«Ceux d'entre nous qui se soucient de déverrouiller le potentiel humain doivent savoir qu'il est important de permettre aux citoyens de constituer leurs propres juridictions et associations au niveau local, sur la base de leur connaissance et de leur expérience des problèmes publics auxquels ils sont confrontés. Nous avons beaucoup à faire pour permettre aux citoyens du monde entier de participer activement aux économies publiques locales.»

Elinor Ostrom¹, lauréate du prix Nobel 2009

Durant les années 80 et 90, le développement local a permis d'apporter à la fois une réponse à la progression du chômage dans les régions mises en difficulté par la crise des industries manufacturières et traditionnelles, et la promesse d'un nouvel avenir aux zones rurales et urbaines en retard de développement. En 2008 et 2009, avec l'arrivée de la crise, plusieurs experts et décideurs ont évoqué la possibilité de remettre en avant l'approche de développement local, négligée ces dernières années.

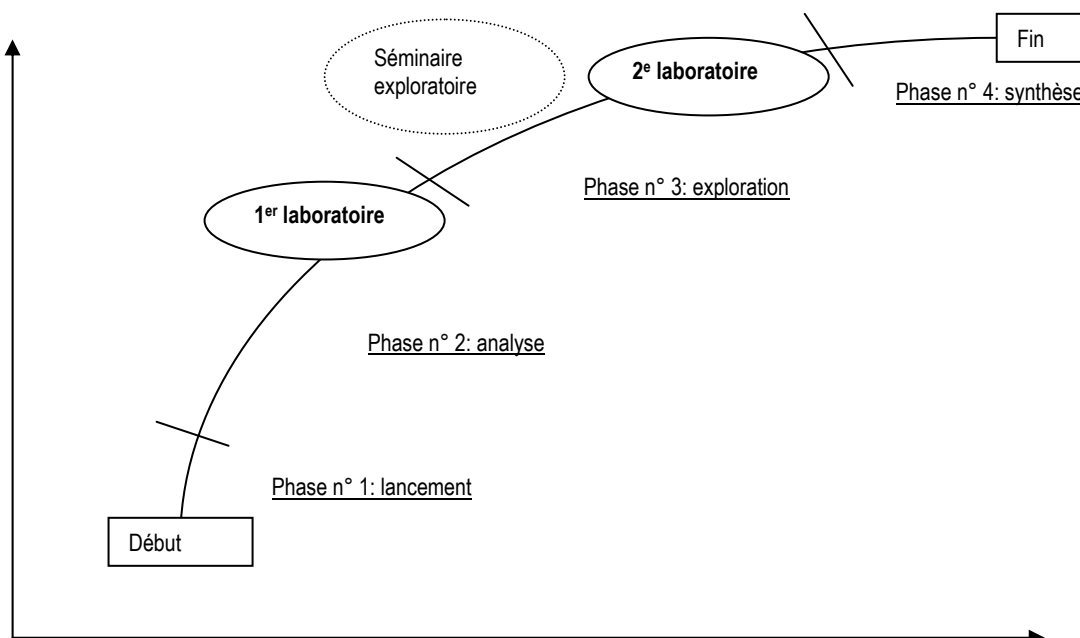
Le contexte politique et socio-économique actuel plaide en fait pour une utilisation plus efficace des aides publiques. Cela vaut tout particulièrement pour les fonds structurels de l'UE. Il s'agit en la matière de mobiliser une grande variété d'acteurs différents et de développer des stratégies innovantes en vue de renforcer les économies locales et de répondre aux besoins des citoyens. Il y a là un nouveau rôle à jouer pour le développement local. Celui-ci peut contribuer au développement de nouvelles opportunités et aider à relever les nouveaux défis que sont, entre autres, la mondialisation, l'évolution du climat, le vieillissement de la population et les pénuries de denrées alimentaires et d'énergie. Il peut également contribuer à apporter une réponse aux problèmes auxquels sont confrontées les personnes les plus exclues et les zones les plus isolées. À la veille de l'ouverture du débat sur la prochaine période de programmation, il est temps de jeter un nouvel éclairage sur ce que devrait faire l'UE pour appuyer le développement local dans le cadre de sa politique de cohésion et selon quelles modalités.

En octobre 2010, la direction générale de la politique régionale a commandé une étude incluant l'organisation de deux séminaires d'experts, à Adetef, en coopération avec l'AEIDL, Notre Europe et City Consult Bt, dans le but de donner un nouvel élan au développement local et de débattre de la meilleure manière d'en tirer parti dans le cadre de la politique de cohésion d'aujourd'hui et de demain.

Le rapport final est le résultat d'un travail d'équipe de six mois, basé sur des recherches documentaires, des études de cas, des entretiens avec plusieurs personnes-ressources clés et plusieurs réunions. Une vingtaine d'experts de haut niveau et un nombre équivalent de fonctionnaires de la Commission européenne, issus des directions générales de la politique régionale, de l'emploi, de l'agriculture, des affaires maritimes, de la recherche et de l'environnement, ainsi que du secrétariat général, ont participé activement à deux «laboratoires du développement local». À l'occasion du premier laboratoire, les participants ont débattu d'une série de documents qui leur ont été présentés, parmi lesquels le premier rapport intermédiaire, un rappel historique des principales initiatives adoptées en faveur du développement local, une analyse des ouvrages académiques et autres parus sur le sujet et huit mini-études de cas. Ils ont passé en revue les points forts et les points faibles du développement local et ont fait part de leur avis au sujet des politiques de soutien actuelles de l'UE. À l'occasion du second laboratoire, les débats se sont concentrés sur les enjeux

¹ Ostrom, E., «*Unlocking Public Entrepreneurship and Public Economies*», note de réflexion présentée à l'occasion de la conférence EGD/IRIDEM «*Unlocking human Potential – Linking Informal and Formal Sector*» organisée à Helsinki les 17 et 18 septembre 2004, 2005

critiques pour l'intervention de l'UE à l'avenir et les options envisageables (voir le second rapport intermédiaire). Sur la base d'un processus progressif (voir graphique ci-dessous), l'équipe a formulé des recommandations complètes pour la diffusion des meilleures pratiques en matière de développement local. Elle a également compilé les options envisageables pour la poursuite du soutien au développement local dans le cadre de la politique de cohésion.



Le premier chapitre du rapport a pour but de rappeler en quoi consiste le développement local, les résultats obtenus jusqu'ici, le rôle qu'il peut jouer dans le contexte socio-économique actuel et ses limites. Le deuxième chapitre évoque les caractéristiques des politiques de soutien de l'UE et les réformes nécessaires. Le troisième chapitre livre une analyse plus détaillée de la manière dont l'UE pourrait, à l'avenir, mieux soutenir le développement local dans le cadre de sa politique de cohésion. Il passe en revue les différentes options envisageables. Enfin, le quatrième chapitre se concentre sur certaines propositions concrètes en vue de mettre en place une aide européenne adaptée à la prochaine décennie.

Chapitre 2.

Le développement local, une source potentielle d'accroissement de la cohésion et du développement régional en Europe

2.1 Définition du développement local

Le développement local a brusquement gagné en visibilité au milieu des années 1980, en raison d'une conjonction de facteurs économiques (crise des industries traditionnelles, apparition généralisée de l'économie des services), sociaux (chômage endémique, nouvelles formes d'exclusion sociale dans les villes) et politiques (décentralisation, crise de l'État providence central, intégration européenne) particuliers.

Le développement local est intrinsèquement lié à une conception pluridimensionnelle du changement, réunissant des dimensions économiques, sociales, culturelles et environnementales, complétées et traversées par l'innovation. On peut y voir une méthode pouvant contribuer à améliorer la qualité de vie, à soutenir ou à accélérer l'émancipation des citoyens ordinaires, à développer ou à préserver des atouts locaux, à remédier aux imperfections du marché, à renforcer la cohésion et à concevoir, voire à exécuter, des projets de développement prenant leur origine sur le terrain.

Divers outils et méthodes ont été mis au point ces vingt dernières années, mais le succès du développement local reste encore et toujours le produit de la rencontre, en un lieu donné, d'une combinaison unique de facteurs humains et matériels.

Les initiatives de développement local sont parfois définies comme étant des stratégies intégrées locales mobilisant un grand nombre d'acteurs locaux et employant certaines méthodes telles que le partenariat. Cette définition axée sur les moyens mobilisés est correcte mais incomplète, car elle ne tient pas compte des objectifs concrets de la stratégie (résultats immédiats), qui sont cruciaux pour les partenaires locaux, en termes de résultats socio-économiques et d'amélioration des conditions de vie, notamment. Elle néglige en outre l'aspect «développement» de la stratégie, c'est-à-dire ses objectifs à long terme et l'évolution structurelle visée (résultats à long terme).

Le développement local peut donc être décrit comme un processus dynamique caractérisé par trois grandes dimensions: les moyens mobilisés, ses résultats immédiats et ses résultats à long terme. Des mots clés peuvent être associés à chacune de ces dimensions.

- Moyens mobilisés: bassin géographique, sentiment d'appartenance, communauté, approche ascendante (fondée sur les réalités du terrain), partenariat, potentiel endogène, proximité
- Résultats immédiats: bénéficiaires locaux, entraide, augmentation des revenus et recettes, accès aux services, qualité, rentabilité, réimplantation, diversification, nouvelles méthodes, valeur ajoutée au niveau local
- Résultats à long terme: biens communs et collectifs, développement, stratégie, redéploiement, efficacité, avenir, innovation sociale, émancipation, légitimité, conditions de vie, services publics, intelligence collective

Les aspects évoqués ci-dessus permettent de dégager une définition exhaustive du développement local axée sur ses objectifs stratégiques, que la dimension retenue soit celle des moyens mobilisés, des résultats immédiats ou des résultats à long terme. Il est possible d'illustrer certains aspects fondamentaux à partir d'études de cas.

- **Moyens mobilisés**

- La notion de développement localisé peut renvoyer indifféremment à un ensemble de personnes (communauté), à un quartier, à une paroisse ou à une division administrative

ou politique. Dans le cas présent, «local» signifie toujours infra-régional, mais l'échelle concernée peut varier: communes, villages, provinces, vallées, îles, quartiers urbains, etc.

Pays de Figeac, du Ségala au Lot-Célé - France

Ce projet local de développement rural, placé sous la houlette des communes, suit une stratégie fondée sur les moyens mobilisés, sur le potentiel endogène et les services publics «immatériels». Cette approche ascendante (fondée sur les besoins du terrain) est «encadrée» par des priorités fixées en haut, aux niveaux de l'État et des régions. La logique d'intervention repose sur des objectifs stratégiques à long terme (décennaux) déterminés localement et vise en majeure partie le développement d'infrastructures «immatérielles» au sens large en tant qu'atouts concurrentiels permettant d'améliorer la qualité de vie.

- **Acteurs et initiateurs:** société civile, associations à but non lucratif, groupements d'entreprises, entrepreneurs, chambres de commerce, organisations patronales, syndicats, clients et usagers, décideurs locaux, etc.

Merseyside Pathways – Royaume-Uni

Merseyside est un exemple rare de tentative d'application à l'échelle de toute une région métropolitaine d'un modèle de développement local intégré de type ascendant dans les quartiers défavorisés. Le programme est allé au contact des personnes les plus éloignées du marché du travail, même si cela ne constituait pas toujours le meilleur moyen de parvenir rapidement aux résultats visés dans l'immédiat. C'est un exemple de bonne gouvernance consistant à faire participer directement les groupes d'habitants à la résolution des problèmes des zones défavorisées. Le programme Pathways a fourni un terreau propice à l'innovation sociale.

Algarve centrale intérieure - Serra do Caldeirão, Portugal

IN LOCO est une association active dans une partie rurale de l'Algarve. Elle possède des animateurs qui effectuent, au sein de petits groupes, un travail d'information, de médiation et de soutien en vue de développer l'esprit d'entreprise. L'association entretient des liens étroits avec Manifesta, manifestation biennale nationale axée sur le développement local (dont la dernière édition s'est tenue en 2009 à Peniche). De nombreuses femmes participent au projet, en tant qu'animatrices, mais également du côté des acteurs locaux. Cette stratégie est axée sur le capital social et l'esprit d'entreprise et repose sur une approche socio-éducative (agents de développement local).

- **Méthodes:** partenariat (partenariat public-privé, économie sociale, etc.), exploitation du potentiel endogène (capital social et matériel), diagnostic préliminaire des points forts et points faibles d'une zone géographique ou d'un groupe, utilisation de la proximité afin de court-circuiter les voies habituelles (offre et demande de produits, de main d'œuvre et de services), mise en réseau, usage spécifique de l'informatique.

Partenariat local de Dundalk – Irlande

Cette ville de taille moyenne proche de la frontière souffrait d'un taux de chômage structurel extrêmement élevé. Le partenariat local de Dundalk a vu le jour en 1991, en même temps que onze autres partenariats pilotes. L'approche retenue pour favoriser le développement local mettait l'accent sur la mobilisation de moyens pour soutenir la création d'emplois avec l'aide de partenariats locaux. Les entreprises qui ont participé à ce partenariat en Irlande sont aujourd'hui des structures stables, ancrées dans leur environnement local. Elles sont les bénéficiaires privilégiées du Programme d'inclusion sociale de développement local (LDSIP) financé par les pouvoirs publics et ont participé à la mise en œuvre de plusieurs programmes publics au niveau local.

• **Résultats immédiats**

- Les **résultats économiques** peuvent être structurels: nouvelles entreprises, nouvelles formes juridiques et nouveaux instruments financiers (microcrédit, capitaux d'amorçage, etc.). Ils peuvent également être sectoriels: agriculture, transformation et labellisation des produits alimentaires, artisanat, nouveaux procédés industriels, tourisme et micro-pôles de compétitivité.

Pirkanmaan Syke – Tampere, Finlande

Ce projet met l'accent sur l'économie sociale et l'intégration dans le marché du travail des personnes issues de milieux défavorisés. Il aide les entreprises soucieuses de remplir une mission sociale à engager ces travailleurs et à obtenir, pour chacun d'entre eux, l'aide financière accordée par l'État.

Durant la période de financement, le projet est entré en contact avec 987 entreprises. 83 entreprises sociales ont adhéré au projet (40% dans les services, 18% dans le commerce, 25% dans l'industrie et 9% dans le secteur associatif) et 139 nouveaux emplois ont ainsi pu être créés pour des personnes handicapées ou des chômeurs de longue durée, dont 67 femmes. Ces personnes sont pour la plupart employées à durée indéterminée, car les postes occupés n'existeraient pas sans la loi relative aux entreprises sociales. Un tiers au moins des entreprises participantes étaient unipersonnelles et ont franchi l'étape majeure qui consiste à engager leur premier salarié. 45% des entreprises restantes possédaient entre un et trois salariés.

Projet URBAN II de la ville de Leipzig – Allemagne

La ville de Leipzig a adopté une approche visant à promouvoir la création d'emplois en venant en aide aux PME. Il s'agit d'un important changement de paradigme, puisque la ville s'était concentrée jusque là sur une approche traditionnelle consistant à attirer des investissements de l'extérieur (non sans succès puisque BMW et Porsche, entre autres, ont été attirés). L'évaluation intermédiaire URBAN II note que «la stratégie consistant à faire participer des sociétés existantes tout en encourageant la création de nouvelles entreprises est importante pour le tissu économique local. Le tissu existant doit être étendu et les actions entreprises pour venir en aide aux PME doivent être complétées, dans ce contexte, par des mesures visant à stabiliser et à améliorer le tissu social, de manière à stabiliser la demande pour les services et produits offerts par les PME.» Les projets de soutien aux PME ont également été jugés innovants, puisqu'ils permettaient l'octroi de subventions pour couvrir les investissements (subvention non soumise à remboursement) et les frais professionnels des entreprises (couvrant la spécialisation professionnelle et les investissements techniques et environnementaux). En général, les grands programmes de redéploiement allemands ne subventionnent pas ce genre d'activités. Le succès des projets de soutien aux PME est également dû à un accompagnement étroit des entrepreneurs par des conseillers externes.

- Conditions de vie: services aux ménages, prise en charge des enfants et des personnes âgées, amélioration du cadre de vie, notamment paysager, économies d'énergie, arts et culture, logement et urbanisme, sécurité et lutte contre la criminalité, santé publique.

Budujemy Nowy Lisków – Pologne

Ce projet vise à combattre l'exclusion sociale dans une zone rurale. Il suit une approche axée sur le développement à l'échelle de la communauté et sur l'économie sociale.

Le projet repose sur un vaste partenariat public-privé dont le but est de promouvoir l'économie sociale. L'objectif principal du projet «Nous construisons le nouveau Lisków» est de créer des entreprises sociales intégrées au tissu social local (sous la forme de coopératives sociales, par exemple). Le concept d'«intégration» fait référence ici à l'existence de liens entre une communauté, une entreprise et un partenariat local, le but étant que ces acteurs locaux développent un sentiment d'appartenance et soutiennent leurs contributions.

Le projet a donné naissance à sept entreprises sociales. Chaque entreprise est différente et reflète la diversité des quatre partenariats locaux qui, chacun, ont développé leurs propres entreprises, compte tenu des conditions locales spécifiques. Les entreprises sont supposées fournir un emploi stable à des chômeurs de longue durée, mobiliser les habitants, promouvoir le modèle économique social et, ce faisant, stimuler le développement local.

- Ressources humaines: emploi, intégration et formation professionnelles, intégration des immigrés et des minorités.

Le programme «Cserehát» dans une microrégion frontalière – Hongrie

Ce projet utilise un système d'accompagnement personnalisé pour soutenir l'émergence de projets locaux de petite échelle. Le développement local a lieu avant tout ici à l'échelle du bassin de vie, en visant le développement du capital social.

Le programme «Cserehát» a été lancé en novembre 2005 par le centre régional du PNUD dans le cadre d'une convention signée avec le gouvernement hongrois. Le ministère des affaires sociales et du travail (SZMM) s'est fixé comme objectif de développer un programme exemplaire permettant de remédier, par l'entremise d'une

politique sociale coordonnée, aux nombreux facteurs défavorables du point de vue ethnique, social et territorial pouvant être observés au niveau microrégional. Le programme a soutenu et coordonné la concrétisation de cent petits projets qui ont été autant de succès.

Partenariat local de Dundalk – Irlande

Aujourd'hui, les partenariats sont les bénéficiaires privilégiés du Programme d'inclusion sociale de développement local (LDSIP) financé par les pouvoirs publics. Ce programme vise à remédier aux facteurs défavorables observés au niveau local et à promouvoir l'inclusion sociale. Pour cela, il offre une aide, notamment pécuniaire, aux entreprises qui développent des projets locaux répondant aux besoins des victimes de l'exclusion sociale. Conformément aux orientations du programme, ces projets locaux doivent cibler:

- les individus les plus défavorisés, c'est-à-dire très éloignés du marché du travail ou sans accès aux aides habituelles;
- les zones géographiques les plus défavorisées, à l'instar des arrondissements, ruraux comme urbains, accusant un retard important; et
- les groupes les plus défavorisés, les catégories socio-économiques affichant les taux les plus élevés d'exclusion sociale (gens du voyage, parents isolés, anciens détenus, etc.).

• **Résultats à long terme**

- **Développement économique et social:** accroissement du PIB et du niveau d'instruction, inclusion sociale et lutte contre la pauvreté, responsabilité sociale des entreprises

Merseyside Pathways – Royaume-Uni

Cette région métropolitaine en mutation a enregistré le recul le plus rapide de l'UE en termes de PIB et d'emploi. L'approche retenue pour le développement local cible la création d'emplois via le renforcement des capacités des partenariats locaux. Les périmètres géographiques ciblés comptent près de 500 000 habitants. Le programme a donc une couverture plus large qu'URBAN, qui portait sur des groupes de population beaucoup plus réduits de la région métropolitaine.

Un des aspects les plus importants a été la mise en place de groupes de partenariats locaux chargés de l'élaboration de stratégies locales. Cette approche a certes permis l'élaboration de 38 stratégies, mais la qualité des plans présentés était extrêmement variable, notamment dans certaines des plus petites zones des Pathways. Dans un premier temps, le programme Pathways est parvenu à changer les mentalités, dans toute sa zone couverte, sur les possibilités d'accès aux opportunités ainsi créées par les personnes issues de zones défavorisées. Cet esprit a perduré durant le second volet du programme, qui a donné naissance à des structures durables sous la forme de centres d'emploi, d'entreprises et de formation et du réseau d'entreprises sociales du Merseyside, qui a survécu au programme. Les différents types d'apprentissage qui ont eu lieu dans le cadre du programme sont étroitement liés à la question de la capacité.

Pirkanmaan Syke – Tampere, Finlande

Le projet a modifié l'attitude des entreprises par rapport à l'emploi de personnes handicapées. «Les enquêtes menées auprès de nos clients ont révélé que, en 2006, 53% d'entre eux auraient recommandé sans réserve l'économie sociale à d'autres, tandis que 41% exprimaient des réserves. En 2008, ils étaient 75% à recommander sans réserve ce type d'activité et 21% seulement, soit la moitié du chiffre de 2006, à avoir des réserves.»

- La **cohésion territoriale** consiste à garantir des conditions de vie comparables à tous. Elle peut faire l'objet d'une approche traditionnelle (caractéristiques géographiques et physiques, isolement, caractère rural, côtier, montagneux ou insulaire) ou d'une approche fondée sur les aspects sociaux/civils (paix, opposition à la violence).

Algarve centrale intérieure - Serra do Caldeirão, Portugal

Partant d'une équipe de jeunes issus de la région, pour la majeure partie des femmes, engagés comme animateurs afin de stimuler le développement local dans les collines de l'intérieur de l'Algarve centrale, IN LOCO a évolué et est devenu un réseau d'agents de développement local exerçant plusieurs fonctions clés: information, médiation, appui et promotion de l'esprit d'entreprise. Le programme est à présent autonome et, au fil du temps, a pris sous son aile tous les projets et initiatives. Il est à l'origine de projets innovants dans les domaines de l'agriculture artisanale, de l'agroalimentaire, de la restauration, du tourisme rural, de la formation professionnelle,

de l'artisanat, des services aux personnes, des associations, des organisations de producteurs, de la conservation de la nature et des foires locales.

Le programme «Cserehát» dans une microrégion frontalière – Hongrie

La région de Cserehát est l'une des zones rurales les plus sous-développées de Hongrie. Elle se situe au nord-est du pays, où elle s'étend de l'autre côté de la frontière slovaque. La région compte 116 villages qui, ensemble, regroupent environ 100 000 habitants.

Grâce au travail préparatoire conjoint du Centre de ressources pour le développement social (RCSD), de l'unité de mise en œuvre du projet et des accompagnateurs, plus de 40 projets de taille respectable ont vu le jour. Le RCSD et l'unité de mise en œuvre du projet ont assuré l'organisation et la coordination du Small Project Expo, événement qui s'est tenu à Budapest en mai 2007. Dès 2007, tous les acteurs ont participé à l'élaboration du plan de développement et à la recherche de subventions auprès du programme LEADER+, du Fonds norvégien, des programmes de l'OFA (agence nationale pour l'emploi) et du ROP. Les bénéficiaires du programme ont participé activement à la formation de projets locaux, à l'instar des projets «Pour un village plus vivable» de l'OFA, soutenus par le gouvernement hongrois. Le RCSD est venu en aide aux communautés de Krasznokvajda, Kány et Tornabarakony pour la réalisation de projets entrant dans le cadre d'un appel de la Fondation pour des communautés locales en meilleure santé, soutenue par le gouvernement hongrois et le FSE.

- **Démocratie:** capacités institutionnelles, émancipation citoyenne (individuelle et collective), sensibilisation de «ceux d'en haut» aux problèmes de «ceux d'en bas»

Projet URBAN II de la ville de Leipzig – Allemagne

Cette ville en phase de «transition économique» a enregistré l'un des reculs les plus marqués en termes de PIB et de population de toutes les villes de l'ancienne RDA. La ville de Leipzig, qui était littéralement en train de rapetisser, a cependant réussi à stabiliser ses indicateurs grâce à une réhabilitation créative de son cadre de vie et d'une approche ciblée de la création d'emplois via un soutien aux PME. L'approche retenue en faveur du développement local met l'accent sur les plans de redéploiement, l'innovation sociale, la participation et l'entreprise.

À présent, la population a commencé à augmenter à nouveau, même si ce mouvement est dû en grande partie à l'annexion des banlieues environnantes et à l'arrivée de nouveaux citoyens issus d'autres villes plus petites (qui, en conséquence, rapetissent à leur tour). Le succès de l'initiative est dû au moins partiellement au souci de faire participer les habitants aux processus décisionnels tout en donnant un poids décisif à leurs contributions. En conséquence, les actions du programme URBAN dans la ville ont recueilli un important niveau d'adhésion de la population. La mise en place d'un grand nombre de projets de taille modeste a permis de toucher une population plus large et plus diversifiée, puisque chacun pouvait «y trouver son compte».

- **Élaboration des politiques et gouvernance:** politiques publiques efficaces (y compris de cohésion) et meilleurs mécanismes d'exécution, développement de méthodes et idées originales pour le renouvellement du modèle de développement en vigueur

Pays de Figeac, du Ségala au Lot-Célé - France

Le développement local ne dépend pas que de l'initiative locale, mais également d'un équilibre de pouvoirs complexe entre les élus locaux et les représentants du gouvernement autour de la question du financement public des politiques. Ces relations se reflètent dans les schémas de financement des programmes locaux (LEADER, p. ex.). Ainsi, en 1994, le contrat de projet État-région (CPR) prévoyait une intervention de 3% de l'État et de 7% de la région. Les autorités régionales ont joué un rôle central dans les négociations et accéléré le passage juridique à l'«intercommunalité» tout en amenant l'État et les départements à adhérer à des logiques d'encadrement territorialisées et axées sur les projets.

Partenariat local de Dundalk – Irlande

Le partenariat de Dundalk est devenu une plateforme innovante de mise en œuvre locale des politiques nationales axées sur l'esprit d'entreprise, l'emploi et l'inclusion sociale, dans un contexte caractérisé par les pouvoirs limités des autorités locales. Le modèle de développement permet de prendre en charge la mise en œuvre d'une large gamme de priorités politiques: création et développement d'entreprises; services aux

En pratique, le programme LEADER a adopté une approche de développement local pour définir et sélectionner les groupes d'action locale (GAL) en zone rurale. Cette démarche² a servi de base à la définition d'une méthodologie solide, transférée à l'axe 4 du FEADER pour la période de programmation 2007-2013.

Des critères de sélection similaires ont été appliqués aux programmes INTEGRA et URBAN, aux pactes territoriaux pour l'emploi, ainsi qu'aux programmes EQUAL et FARNET. En fonction du contexte, des besoins et de l'objectif poursuivi, l'accent, voire la priorité, peut être placé sur un ou plusieurs critères. En réalité, les critères régissant la sélection des groupes permettant d'attester qu'il s'agit bien de développement local sont la plupart du temps le fait d'une politique ou d'un choix politique.

Enfin, il est important de faire la différence entre le développement local et la mise en œuvre locale des politiques. En effet, toutes les interventions proposées ou mises en œuvre par les pouvoirs publics locaux et d'autres organismes actifs à l'échelon local ou qui ont une incidence au niveau local ne peuvent pas être considérées comme relevant d'une approche de développement local. La participation des pouvoirs publics locaux aux partenariats est cruciale, puisque ceux-ci détiennent des moyens techniques et financiers clés. Toutefois, cette participation doit se limiter à garantir la viabilité du processus, lequel repose sur un équilibre fragile de pouvoirs et de responsabilités. Il est rare, en pratique, que les pouvoirs publics locaux poursuivent exactement les mêmes objectifs que les groupes locaux. S'ils venaient à prendre un rôle dirigeant dans le partenariat, cela pourrait se faire aux dépens de la participation d'autres parties prenantes, de la qualité du processus d'innovation et des chances de réussite de la stratégie locale. Dans les systèmes de gouvernance complexes de notre époque, il est rare qu'un seul niveau de pouvoir public intéresse le partenariat local. Ainsi, un des facteurs de réussite décisifs de LEADER a été la création d'un partenariat équilibré dans lequel aucun groupement d'acteurs publics, privés ou civils n'était dominant.

Toutefois, la mise en œuvre locale de programmes nationaux ou européens s'inscrivant dans le cadre d'une approche à plusieurs niveaux est une condition clé de leur succès et de leur efficacité. Dans le contexte actuel, caractérisé par des déficits publics gigantesques et un nombre croissant de défis plurisectoriels, il convient de plaider pour cette «mise en œuvre locale».

2.2 Les contours de l'action du développement local – la question de l'évaluation

Le développement local n'est pas le produit de l'application d'une théorie, même s'il fait, depuis vingt ans, l'objet de nombreuses études de terrain menées par des chercheurs universitaires en sociologie, géographie, économie et sciences politiques (voir analyse bibliographique). Selon ces études, le développement local apporte une valeur ajoutée significative dans cinq domaines: la compréhension de nouveaux modèles de développement; la réponse aux problèmes de développement infra-régionaux; l'amélioration de la gouvernance; la contribution à la politique de cohésion de l'UE, à l'intégration territoriale et à l'amélioration des instruments financiers; et la promotion de la coopération interterritoriale.

Les experts reconnaissent généralement la contribution qualitative du développement local et son processus d'apprentissage. Ainsi, selon une étude parue en 2004 sur la méthode de

² L'approche LEADER est une approche locale, ascendante, innovante, intégrée et plurisectorielle, fondée sur les principes du partenariat horizontal et vertical (coopération à plusieurs niveaux). Elle se caractérise en outre par un instrument financier dédié (la subvention globale) et une mise en réseau tant paneuropéenne que locale. Toutes ces caractéristiques ont été affinées durant la période de programmation LEADER II.

généralisation (*mainstreaming*) de LEADER³, les points suivants permettent de résumer la valeur ajoutée du programme: meilleure utilisation des ressources locales, enrichissement du capital social, processus d'apprentissage interactif, émancipation citoyenne, gain de qualité en matière de gouvernance locale et régionale, meilleure efficacité de la mise en œuvre du programme et des taux de dépense.

La valeur ajoutée du développement local réside davantage dans ses résultats à long terme, voire à très long terme, que dans ses résultats quantitatifs et qualitatifs immédiats. Ses points forts sont la pérennité de ses résultats, ses faibles coûts de mise en œuvre et ses liens étroits avec le modèle social et territorial européen. Ses points faibles proviennent de sa petite taille, de la difficulté de systématisation et de normalisation, ainsi que de ses résultats quantitatifs limités, bien que positifs. Le développement local se veut donc une méthode complémentaire. Il n'est pas une solution à lui seul, mais doit être profondément ancré dans une approche locale intégrée.

C'est avant tout la nature qualitative de ses résultats qui empêche jusqu'ici le développement local d'être reconnu à sa vraie valeur, car les techniques d'évaluation traditionnelles ne tiennent pas ou pas suffisamment compte de ce type de résultats. C'est pourquoi la question de l'évaluation a fait l'objet, à partir du début des années 90, de très nombreuses recommandations, notamment dans les rapports réguliers sur les ILDE⁴. Ces rapports ont souligné la nécessité d'adapter les critères d'évaluation pour prendre davantage en considération l'aspect qualitatif, compte tenu de la nécessité de rendre compte du cycle de développement relativement lent caractérisant l'approche ascendante. Les évaluateurs ont formulé de nombreuses suggestions. Certains ont souligné la nécessité de considérer l'ensemble du processus associé au développement local et de tenir compte d'une approche territoriale fondée sur une dynamique socio-économique diffuse⁵. D'autres ont insisté sur le caractère particulier du développement local, dont les moyens mobilisés et les résultats ne sont pas toujours facilement identifiables, compte tenu par exemple de la nature ascendante des partenariats⁶ ou du principe d'intégration. D'autres encore ont fait valoir qu'il était capital de conserver ou de développer des méthodes d'auto-évaluation et d'évaluation d'autres types, notamment transnationales⁷. Ce débat jette le doute sur la pertinence de la notion de performance appliquée au développement local et évoque la nécessité d'élargir le champ de l'évaluation, en tenant compte de la «valeur ajoutée» aux niveaux micro et macro. Cette question n'a toujours pas été tranchée à l'heure actuelle.

Les rapports d'évaluation font également ressortir d'autres aspects s'agissant de la valeur ajoutée de l'aide financière et des conditions de réussite. Le succès des projets de développement local dépend en grande partie de l'existence d'un cadre propice et encourageant, comprenant: une définition claire des objectifs ciblant une zone précise; une division équitable des efforts entre les différents niveaux de gouvernance et les différents types d'acteurs; et une méthode et un appui technique disponibles en permanence. Pour réussir, les projets de développement local doivent également disposer de moyens humains et d'une structure d'appui dédiée leur permettant de développer une capacité d'agir. Sont également nécessaires: des instruments financiers spécialement adaptés au niveau local; des attitudes et une mentalité fondée sur un esprit de confiance et de coopération; un partenariat vaste et plurisectoriel; des partenaires engagés, y compris dans la sphère politique; et une répartition claire du travail entre les partenaires.

³ ÖIR Managementdienste GmbH, *Methods for and success of mainstreaming LEADER innovations and approach into rural development*, 2004

⁴ Commission européenne, «The era of tailor-made jobs, Second Report on local development and employment initiatives», document de travail des services de la Commission, Office des publications de l'Union européenne, 1998, réf. CE 09 97 220 EN

⁵ Saraceno, E., «The evaluation of local policy making in Europe – learning from the LEADER Community Initiative», in *Evaluation 1999*, Londres, Sage Publications, 1999, vol. , p. 439-457

⁶ Pylkkänen, P., «Lessons learnt and future challenges of the LEADER method – a case from Finland», in *The rural citizen: governance, culture and wellbeing in the 21st century*, Plymouth, 2006

⁷ Commission européenne, «Quatrième et dernier rapport d'évaluation européenne de l'initiative communautaire EQUAL 2001-2006», 2006

Il est possible, à la lumière d'une analyse rétrospective détaillée, de livrer une évaluation de ce que continue d'apporter le développement local et de ce qu'il pourrait apporter à l'avenir. Le développement local semble remplir différentes fonctions, selon le contexte socio-économique et la phase du cycle économique dans lesquels il s'inscrit. Il peut jouer un rôle bénéfique pendant, mais aussi après, une crise économique, lorsqu'il faut créer de nouvelles opportunités à tout prix. Il peut également être utile en période de croissance, pour réduire la fracture entre les gagnants et les perdants (en termes de groupes sociaux ou en termes de zones géographiques) et répondre aux problèmes auxquels sont confrontées les personnes les plus exclues et les zones les plus isolées. La crise actuelle, qui aura probablement des conséquences durables sur l'emploi et l'activité économique, est donc une excellente occasion de tirer parti du potentiel du développement local dans différents contextes géographiques, économiques et sociaux.

Chapitre 3. Les politiques de l'UE en faveur du développement local: leçons et perspectives

3.1 État des lieux

De la moitié des années 80 jusqu'en 2000, les interventions de l'UE ont été marquées par une volonté politique constante de transformer le phénomène spontané du développement local en une composante à part entière du développement économique européen. Cette volonté s'est traduite par un arsenal de plus en plus complexe et varié d'interventions, de programmes et de mesures (voir analyse bibliographique), sous la forme d'actions innovatrices, de projets pilotes et de programmes d'initiative communautaire cofinancés par le FEDER, le FSE et le FEOGA. Dans les années 90, les politiques de soutien européennes, nationales et régionales se sont fortement multipliées, reflétant la priorité donnée à l'époque à la lutte contre le chômage. Les pactes territoriaux pour l'emploi (PTE) lancés en 2007 représentent sans doute l'approche paneuropéenne la plus complète intégrée aux programmes généraux⁸.

La période post-2000, par contre, a été marquée par un retrait volontaire des pouvoirs publics, le développement local étant relativement négligé au profit d'autres priorités. L'action européenne s'est caractérisée par le développement de circuits parallèles de financement et de programmation, par l'entremise des initiatives communautaires URBAN pour la politique régionale, EQUAL pour la politique sociale et de l'emploi et LEADER pour la politique de développement rural. Ces politiques se sont concentrées sur les «segments exclus», ciblant soit des catégories de personnes (inclusion sociale, réintégration sur le marché du travail, etc.), soit des zones géographiques (zones rurales, zones urbaines en crise). Cette tendance s'est intensifiée au milieu des années 2000 et les politiques en faveur du développement local ont été de plus en plus associées aux politiques sociales, en particulier à la lutte contre l'exclusion.

Comparé à la dynamique prometteuse qui avait semblé se développer à la suite des politiques de soutien au développement local des années 90, le bilan de la période post-2000 et notamment des dispositions et règlements de la période de programmation 2007-2013 peut paraître décevant. Si les règlements n'excluent pas le cofinancement de projets de développement local, ils ne l'encouragent toutefois pas et parfois même le découragent. Qui plus est, la généralisation de la culture de l'audit a rendu les autorités chargées de la gestion des fonds plus frileuses et moins disposées à prendre le risque d'investir dans des actions innovantes et des projets de plus petite taille, notamment ceux placés sous la houlette de partenariats locaux. Durant les périodes de programmation antérieures, l'aide de l'UE reposait notamment sur les projets pilotes, les actions innovatrices et les programmes d'initiative communautaire et leurs bureaux d'assistance technique. Aujourd'hui, par comparaison, les possibilités de participation des acteurs de terrain dans les régions sont beaucoup plus limitées. Ce phénomène est renforcé par le caractère restrictif de la liste des actions éligibles, lesquelles se limitent aux zones urbaines défavorisées dans les régions sélectionnées dans le cadre de l'objectif de «compétitivité régionale». Les dispositions dédiées spécifiquement aux petits projets ont disparu, tandis que la prédominance des critères donnant droit à un financement prioritaire au titre de l'objectif de compétitivité de Lisbonne et l'application de règles financières plus strictes sous le contrôle des autorités de gestion ont rendu plus difficile le dépôt de projets de petite taille et portés par des ONG.

Malgré les difficultés, la persévérance des promoteurs locaux, leur capacité de jongler avec les règles financières, acquise grâce à l'expérience accumulée, ainsi qu'une certaine bienveillance des autorités régionales et nationales ont permis à certains projets de développement local de survivre. En revanche, certaines régions et certains pays sans

⁸ Abstraction faite du programme «Merseyside Pathways» et des priorités de développement économique de proximité britanniques, pleinement intégrés aux programmes généraux.

expérience ou avec une expérience assez limitée ont manqué de capacités et de savoir-faire, si bien que les programmes y sont davantage axés sur les investissements matériels, avec un moindre accent sur les infrastructures «immatérielles» et les approches fondées sur le facteur humain.

Le plus grand problème réside précisément dans la dispersion actuelle du développement local à travers les programmes. Les projets de développement local, même réussis, perdent tout potentiel et tout caractère démonstratif. Sans visibilité, ils ne peuvent influencer d'autres programmes ou d'autres régions. Un autre point faible de taille est l'absence presque universelle de mécanismes, voire d'obligations, fiables et solides visant à tirer parti des nouvelles méthodes de travail et à exporter le savoir-faire acquis dans d'autres contextes géographiques et économiques, ainsi que dans d'autres pays. Il existe néanmoins des exceptions à cette tendance. C'est le cas du principe de généralisation retenu par EQUAL pour la dernière période de programmation et des plans d'action développés dans le cadre de plusieurs projets financés par INTERREG 4 C. La méthode du programme URBACT II est cependant celle qui accorde le plus d'importance à la capitalisation et aux échanges, car elle place la planification des actions au centre des réseaux.

3.2 La généralisation est-elle possible et souhaitable?

La question de la généralisation (*mainstreaming*) mérite une attention particulière, car elle constitue sans doute le meilleur argument en faveur d'une politique de soutien au développement local. Il s'agit d'accroître la portée des initiatives locales, de diffuser les bonnes pratiques et d'enseigner des méthodes.

En dépit des annonces faites préalablement au lancement des programmes 2000-2006, aucun mécanisme prégnant de coordination interne n'a vu le jour entre les unités géographiques et les responsables des Initiatives communautaires au sein de la DG REGIO et de la DG EMPL⁹. Qui plus est, compte tenu de l'abandon ou de l'absence de mise à jour des outils pratiques et méthodologiques, les administrateurs au sein des unités géographiques se sont trouvés bien dépourvus pour répondre aux demandes d'appui technique ou intellectuel des autorités de gestion. Très peu d'outils ont été hérités des périodes antérieures et, lorsque cela est néanmoins le cas, ils nécessitent la consultation de sites web au format traditionnel dépourvus de l'interactivité qu'attendent les utilisateurs actuels du web 2.0.

Sous un angle plus général, il existe à l'heure actuelle plusieurs modèles de généralisation. On peut distinguer les modèles suivants: le modèle de multiplication/diffusion, qui consiste à étendre la zone de couverture géographique et à répandre une méthode à d'autres programmes (voir l'historique de LEADER); le modèle de mise en réseau nationale, qui traduit les expériences menées au niveau de l'UE en programmes nationaux (comme PRODER en Espagne et au Portugal, POMO en Finlande et les partenariats locaux en Irlande); le modèle vertical permettant l'inclusion aux programmes de développement d'une priorité spéciale (comme URBAN et la dimension urbaine des programmes régionaux); et le modèle horizontal (comme aux Pays-Bas). Chacun de ces modèles mériterait un examen approfondi et une discussion de ses points forts et points faibles.

Au niveau de l'UE, le simple transfert de responsabilités en matière de soutien au développement local vers le niveau national ou régional ne peut en aucun cas être considéré comme une forme de généralisation. L'évaluation de la période de programmation actuelle dépend largement des résultats du processus de généralisation. Sans doute les lignes directrices adoptées pour la période 2007-2013 sur la base des programmes d'Initiative communautaire de 2000-2006 n'étaient-elles pas suffisamment motivantes. Plusieurs experts considèrent que LEADER souffre d'une dilution, même s'il demeure le programme de soutien au développement local le plus visible de l'UE. Après la disparition du programme

⁹ Commission européenne, quatrième et dernier rapport d'évaluation européenne de l'initiative communautaire EQUAL 2001-2006, 2006

EQUAL, il semble que les nouvelles approches thématiques, notamment en ce qui concerne la gestion de la diversité, le ciblage de groupes précis et la promotion de l'esprit d'entreprise aient trouvé relativement peu d'écho dans les programmes régionaux et nationaux financés par le FSE. Pour ce qui est de l'initiative URBAN, la généralisation de l'approche intégrée du redéveloppement urbain a tendance à se limiter aux régions et pays déjà expérimentés. Même dans ces régions et pays, il est probable que, en dépit des efforts d'URBACT, URBAN ne soit pas parvenu à nourrir le même degré d'innovation thématique qu'auparavant. Enfin, l'approche de développement local a été plus ou moins éliminée d'INTERREG 4 C, en pratique sinon en théorie.

3.3 Pourquoi l'UE doit-elle renforcer son intervention?

En dépit de tout cela, il semble pertinent de poursuivre sur la voie entamée et de renforcer le soutien de l'UE au développement local. Premièrement, le développement local continue à engendrer les mêmes résultats positifs qu'au début des années 90, lorsqu'on a commencé à s'y intéresser. Cependant, les conditions d'accès au financement public se sont fortement détériorées depuis le milieu des années 2000. Or il est nécessaire aujourd'hui d'adopter de nouvelles approches de développement local afin de surmonter la crise économique et ses conséquences sociales et de relever le défi de la réduction des émissions de gaz à effet de serre, qui au-delà de l'innovation technologique, exige une modification du comportement de tout un chacun. Le développement local pourrait également contribuer à relever les défis de la sécurité énergétique, du vieillissement de la population et de l'accès universel à la société de la connaissance, ainsi que ceux, nombreux, liés à la mondialisation.

Deuxièmement, au niveau européen, la longévité de LEADER et de l'aide apportée aux zones rurales sont deux aspects encourageants. L'approche suivie pour la reconversion des régions confrontées au déclin du secteur de la pêche dans le cadre de FARNET est également prometteuse. Cette approche combine, pour l'essentiel, un modèle de développement local appliqué aux communautés côtières et une approche de gestion commune des ressources des mers adjacentes.

Troisièmement, le nouveau fonctionnement institutionnel interne de l'UE ouvre de nouvelles perspectives. Le traité de Lisbonne fraîchement adopté prévoit un nouvel objectif de cohésion territoriale et attribue au Parlement européen un rôle renforcé. La nouvelle stratégie «Europe 2020» devrait, elle, comprendre, dans sa structure de gouvernance interne, une place pour les pouvoirs publics infra-nationaux. Le réexamen budgétaire devrait probablement se solder par une révision des priorités et, enfin, de nombreuses politiques sectorielles sont en train d'être dotées d'une structure de gouvernance à plusieurs niveaux.

Chapitre 4. Exploration des options possibles

4.1 Enjeux critiques pour l'avenir

L'intervention de l'UE, via sa politique de cohésion, en faveur du développement local doit répondre à plusieurs critères et tenir compte de la valeur ajoutée européenne, des autres politiques de l'UE et des enseignements du passé.

D'abord et avant tout, toute aide future de l'UE en faveur du développement local devra passer le test de subsidiarité, ce qui signifie qu'elle devra démontrer clairement sa valeur ajoutée. Il n'existe aucune définition reconnue de ce qui peut s'entendre par «valeur ajoutée de l'UE». Une évaluation digne de ce nom est donc difficile. En outre, il est important de se rendre compte que la valeur ajoutée peut être perçue de manière différente selon que l'on se place du point de vue du niveau de l'UE, du niveau national ou régional ou du niveau local.

Il est évident que les attentes ne sont pas exactement les mêmes; certaines peuvent se compléter et d'autres peuvent être génératrices de conflits d'intérêts. Toute initiative future de l'UE dans ce domaine devra éviter de se limiter à cette caractéristique commune de base. Il s'agira plutôt d'établir une hiérarchisation des différentes attentes et de tenter de répondre aux exigences jugées prédominantes.

La valeur ajoutée de l'UE pour ce qui est du développement local peut être résumée en six points.

- Appropriation et visibilité. Donner plus de visibilité aux projets émanant du terrain peut contribuer à renforcer le soutien populaire aux politiques de l'UE.
- Efficacité. Concentrer l'intervention des fonds sur les enjeux multisectoriels et multiterritoriaux en utilisant l'échelon local comme tremplin du développement peut contribuer à faire émerger des solutions à certains défis précis.
- Renforcement des capacités. L'intervention de l'UE peut contribuer au renforcement des capacités institutionnelles et de gestion, à la diffusion des méthodes de développement local et à l'amélioration de la gouvernance à tous les niveaux.
- Innovation sociale. L'intervention de l'UE peut, via des activités d'échange et d'apprentissage, encourager les décideurs nationaux et régionaux à adopter des approches nouvelles et innovantes.
- Stabilité des ressources financières. Des mécanismes de financement s'inscrivant dans le moyen ou le long terme pourraient permettre aux acteurs locaux d'accéder à de nouvelles sources de financement tout en échappant à la pression locale. Ils créeraient un espace libre pour la conduite de politiques innovantes par les autorités nationales et régionales.
- Cohésion territoriale. Celle-ci peut se traduire par une plus grande efficacité, car la coopération transnationale permet le transfert de savoir-faire à une plus grande échelle, dépassant le niveau national¹⁰. Elle peut également s'entendre en termes d'une plus grande équité, car le soutien au développement local permet de mieux cibler l'intervention des fonds de l'UE là où ils sont le plus utiles, c'est-à-dire dans les zones et les communautés les plus isolées.

Il conviendra également de tenir compte du développement des autres politiques de l'UE, des règlements y afférents et de l'évolution de leurs objectifs. Il faudra veiller à l'articulation et à la coordination des différents fonds (FEADER, FEP). Au niveau national comme régional, les partenariats locaux peuvent se heurter à une série de problèmes. Il existe à cet égard de bons comme de mauvais exemples. Il serait en outre utile de dresser un inventaire

¹⁰ La coopération transnationale permet aux partenariats locaux d'apprendre, de comparer et d'importer/exporter les bonnes pratiques.

systématique des leçons tirées dans le cadre d'autres politiques, afin d'éviter de répéter les mêmes erreurs. Inversement, il convient de garantir l'échange transversal de bonnes pratiques entre les différents instruments financiers et thématiques.

Il existe un important potentiel d'harmonisation, voire de normalisation des pratiques de sélection et d'évaluation des projets entre différents programmes. Cela permettrait de réduire le poids important que représente actuellement le respect des critères pour les promoteurs de projets et les autorités de gestion.

Enfin, il faudra tenir compte des leçons du passé. Il faudra procéder en l'espèce à une analyse détaillée de ce qui a abouti à la situation actuelle après une période relativement faste dans les années 90. Certaines méthodes et certains outils ont été abandonnés en raison de leurs faiblesses intrinsèques, mais d'autres l'ont été à cause d'un rejet direct des pouvoirs publics nationaux et régionaux¹¹. Il ne faut pas sous-estimer ce genre d'obstacles.

Ainsi, nous pouvons distinguer un second groupe de critères à respecter par toute initiative future de l'UE en faveur du développement local.

- Faisabilité. Il est possible, à cet égard, de se référer, voire de se fier aux méthodes, programmes et structures (tels que LEADER, FARNET, URBACT, PTE, etc.) éprouvés pour faciliter la mise en œuvre aux niveaux national, régional et local et accélérer l'ensemble du processus d'adhésion.
- Coûts de fonctionnement. Le développement local peut être perçu comme nécessitant plus de ressources administratives que les programmes traditionnels ou sectoriels, car il fait intervenir un plus grand nombre et une plus grande diversité d'acteurs ainsi que de nouvelles méthodes de conception, de programmation et d'exécution des stratégies. Le développement local peut néanmoins contribuer à solutionner des problèmes impossibles à résoudre par les procédures traditionnelles. Dans certaines zones réunissant les bonnes conditions en termes de potentiel local et de capital social, il peut représenter la méthode la plus rapide pour favoriser l'émergence de bons projets.
- Adaptabilité à des contextes et expériences divers. Il existe d'importantes divergences entre les régions européennes en termes d'expérience et de potentiel local. Certaines régions participent aux programmes européens depuis le début des années 1990 tandis que d'autres n'ont commencé à y participer qu'à la fin de cette décennie ou lors de leur adhésion à l'UE. Les expériences peuvent également varier considérablement en fonction du type de programme (LEADER, PTE, URBAN, etc.)
- Cohérence par rapport aux autres programmes. Il s'agit de laisser la possibilité aux groupements locaux de recourir à différents instruments financiers de l'UE dans le cadre d'une seule et même stratégie locale, ainsi qu'aux autorités locales et régionales d'obtenir un financement additionnel pour diffuser et généraliser les bonnes pratiques. Cela doit également permettre à la Commission d'éviter les doublons.

4.2 Discussion des quatre options envisageables pour le soutien au développement local

Partant de la situation actuelle, toutes les combinaisons possibles de visions, d'outils de soutien au développement local (seuils relatifs, subvention globale, financements complémentaires, appels à propositions, types de critères d'éligibilité) et de mécanismes de gouvernance à plusieurs niveaux ont été examinées. Plusieurs options ont ainsi pu être dégagées. Diverses déformations de l'architecture actuelle de la politique de cohésion ont également été examinées.

¹¹ Les initiatives en faveur du développement local ont parfois été l'objet de critiques. Elles ont, par exemple, été accusées de déplacer les problèmes, d'acaparer les sources de financement, de favoriser les élites locales, de court-circuiter le système démocratique établi, de générer d'importants coûts de fonctionnement et de ne pas veiller à la viabilité des projets soutenus.

Des différentes options identifiées lors du séminaire exploratoire, quatre ont été retenues et approfondies lors du second laboratoire. Chaque option possède ses propres avantages et inconvénients, compte tenu de sa propre cohérence interne. Les pages qui suivent reprennent les résultats des discussions et certaines des adaptations proposées. Elles contiennent également un tableau synthétique.

Option n° 1: le «modèle en axes/piliers inspiré du FEP»

Politique de cohésion					
Objectif de convergence	Objectif de compétitivité régionale	Objectif de coopération territoriale	Programmes FSE nationaux*	•••••	Soutien au développement local

* Le FSE intervient de deux façons: soit de manière intégrée au FEDER dans les programmes relevant des trois objectifs régionaux de la politique de cohésion, soit dans le cadre de programmes nationaux, représentés sur le schéma en tant que pilier distinct de la politique de cohésion.

Dans cette option, le développement local est considéré comme une méthode complémentaire de concrétisation d'objectifs politiques sectoriels et/ou verticaux. Ce modèle plaide pour la promotion d'une approche multisectorielle des enjeux locaux via un axe dédié, avec pour objectif de réduire l'impact territorial des réformes structurelles (restructuration industrielle, réduction de la dette publique, pacte de stabilité, etc.) ou d'atténuer les chocs asymétriques et conséquences exogènes des défis à long terme (changement climatique, vieillissement de la population, phénomènes migratoires, etc.).

Comme cela est actuellement le cas dans le cadre du FEP, chaque région de chaque État membre devrait, pour chaque programme, disposer d'un axe de développement, qui serait financé à partir d'un axe national de développement local. Cet axe comprendrait des mesures de renforcement des capacités et d'action locale et serait soumis à un seuil obligatoire (à définir). Un risque existe (et doit être neutralisé) de voir les fonds captés par les intérêts urbains au niveau régional, alors qu'ils devraient être réservés au soutien du développement local dans les quartiers et les villes de taille modeste. Ce problème ne doit pas uniquement être abordé sous l'angle des relations villes/campagnes, car cette approche se réfère surtout à la dimension d'aménagement du territoire.

Il est possible de laisser carte blanche aux États membres pour définir leur approche du développement local, mais le niveau territorial ciblé doit, dans tous les cas, être inférieur à NUTS 3. Il faudrait définir un nombre minimal/maximal d'habitants afin de garantir une masse critique en termes de ressources humaines, financières et économiques, nécessaire à la viabilité de la stratégie. Une unité d'appui serait créée au niveau de l'UE pour fournir une assistance dans la mise en œuvre des mesures. Elle encouragerait la création de groupes locaux sur la base des entités existantes et déjà expérimentées, comme le fait le FEP avec FARNET.

Option n° 2: le «modèle de généralisation inspiré de LEADER»

Politique de cohésion				
Méthode de développement local				
Objectif de convergence	Objectif de compétitivité régionale	Objectif de coopération territoriale	Programmes FSE nationaux*	•••••

* Le FSE intervient de deux façons: soit de manière intégrée au FEDER dans les programmes relevant des trois objectifs régionaux de la politique de cohésion, soit dans le cadre de programmes nationaux, représentés sur le schéma en tant que pilier distinct de la politique de cohésion.

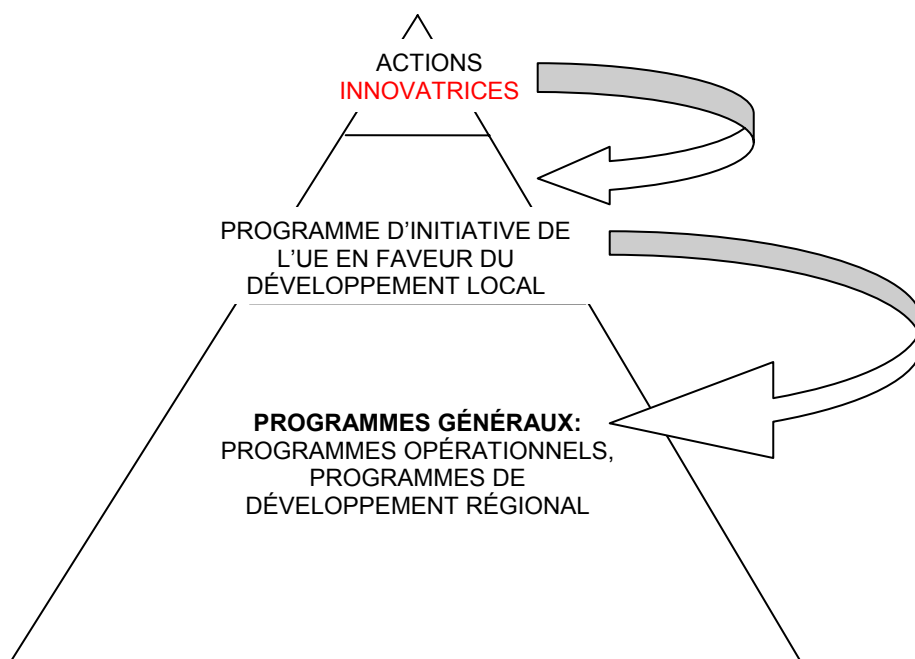
Cette option envisage une approche transversale du développement local, à travers tous les programmes ou «objectifs» de la politique de cohésion. Le développement local y est considéré comme un modèle à copier et à adapter, plutôt qu'à généraliser tel quel, dans d'autres lieux ou dans d'autres domaines. Les objectifs d'une initiative européenne sous cette forme seraient de renforcer la cohérence territoriale et les synergies entre les mesures sociales, économiques et écologiques.

Il conviendrait, comme le montre l'expérience de LEADER, de réserver une part substantielle des moyens du FEDER et du FSE au développement local. L'aide européenne devrait comprendre, d'une part, des mesures de type stratégique (PME, qualité de vie, requalification des chômeurs, etc.) et, d'autre part, une dimension de renforcement des capacités (information, formation du personnel impliqué dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies de développement local, événements promotionnels, etc.). Une aide serait apportée à la mise en œuvre des stratégies de développement local, aux projets de coopération, au fonctionnement des groupes locaux et au processus d'émancipation.

Ce pourrait être une très bonne occasion de donner une définition à la méthode du développement local au sein des programmes de développement régional, comprenant une perspective économique, d'une part, et des perspectives urbaines et infrarégionales (ni rurales, ni urbaines), d'autre part. Cette approche devrait reprendre le meilleur des programmes antérieurs cofinancés par le FEDER et le FSE (EQUAL, URBAN, TPE, INTERREG, actions innovantes, etc.).

Ce serait un outil d'intégration des fonds de l'UE et d'autres sources, susceptible de guider la réaffectation du FSE. Cet outil permettrait également de surmonter la dichotomie villes/campagnes, ce qui constituerait un «plus» en termes de développement durable (gestion de l'eau, des déchets, etc.).

Option n° 3: un programme d'initiative de l'UE (PIUE) consacré au développement local

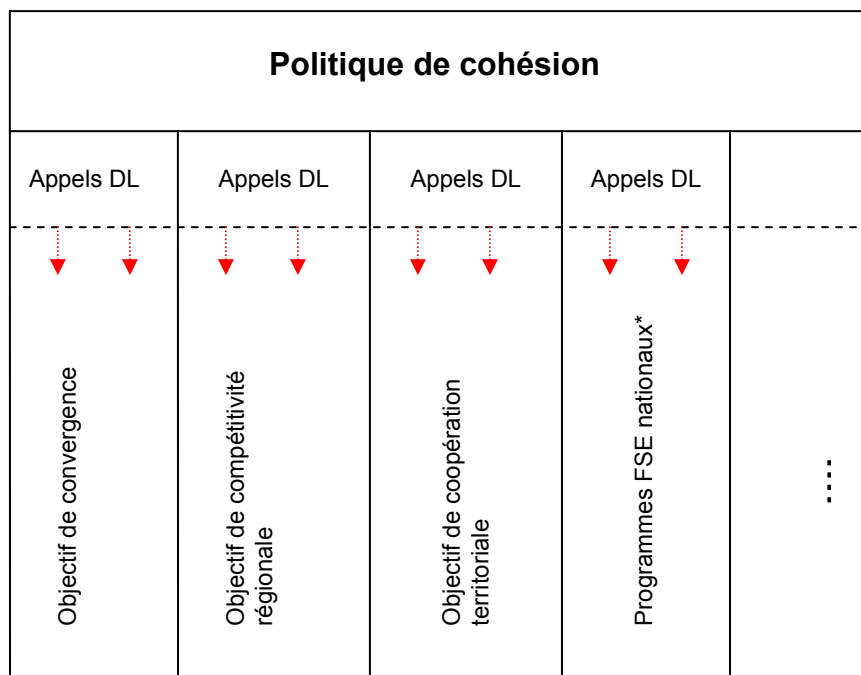


Ce modèle doterait la politique de cohésion d'une structure dynamique multicouche inspirée des programmes d'initiative communautaire de la période 1994-1999. Les méthodes expérimentales seraient soutenues en tant qu'actions innovatrices, puis consolidées par l'entremise de réseaux paneuropéens avant d'être intégrées aux programmes généraux. Dans cette option, le développement local est perçu comme une méthode d'innovation permettant de relever des défis précis aux retombées locales au moyen de stratégies, elles aussi, locales. Conformément aux leçons tirées du passé, la Commission aurait un rôle de premier plan à jouer dans un tel modèle, en fournissant un espace ouvert d'expérimentation et d'échanges, un appui technique direct et une aide financière aux projets sélectionnés. La diffusion serait obligatoire et les activités de capitalisation seraient fermement encadrées.

L'initiative serait conçue de manière à reprendre les meilleurs aspects des différentes initiatives du passé (LEADER, EQUAL, URBAN, etc.):

- une phase de développement sous la forme d'une période d'essai de six à douze mois, sanctionnée par une évaluation nationale fondée sur des règles strictes concernant la composition du partenariat et la qualité du plan d'action (fixées dans le règlement);
- une carte des différents objectifs disponibles, qui donnerait clairement la priorité à la mise en œuvre locale de la stratégie «Europe 2020» (une croissance intelligente, durable et inclusive) tout en autorisant des objectifs secondaires;
- une méthodologie de fond pour le fonctionnement du partenariat, la participation des habitants et des usagers; et
- un calendrier portant sur trois à cinq ans.

Option n° 4: «appels à propositions ponctuels»



* Le FSE intervient de deux façons: soit de manière intégrée au FEDER dans les programmes relevant des trois objectifs régionaux de la politique de cohésion, soit dans le cadre de programmes nationaux, représentés sur le schéma en tant que pilier distinct de la politique de cohésion.

Cette option envisage le lancement périodique d'appels à propositions visant le soutien aux stratégies de développement local. Elle doterait l'UE et sa politique de cohésion d'un outil souple et visible permettant l'expérimentation et la diffusion plus rapide de nouvelles méthodes capables d'apporter une réponse aux défis spécifiques des régions. Les fonds, provenant de crédits réservés du budget de l'UE, seraient consacrés à l'appui technique, au soutien des stratégies de développement local et aux activités de diffusion.

En pratique, les appels à propositions constituent le meilleur moyen d'identifier de bons projets et de mobiliser de nouveaux acteurs au niveau local en court-circuitant les procédures administratives traditionnelles. Toutefois, ces appels doivent être organisés au bon niveau, national ou régional, afin d'attirer un nombre suffisant de candidats et d'éviter, parallèlement, toute centralisation. Le développement local devrait donc faire partie de tous les programmes opérationnels régionaux et ne pas simplement se limiter à un programme spécialisé géré à l'échelon européen.

Ce serait aux groupes locaux de définir les stratégies, dans la limite des enjeux et domaines prédéfinis au niveau européen ou national (enjeux et domaines transversaux, tels que les zones urbaines défavorisées, les relations entre zones urbaines et rurales et les zones rurales typiques). La gestion des programmes devrait, elle, être confiée aux régions (NUTS 2), même si les zones ciblées doivent se situer à un niveau inférieur à NUTS 3.

De tels appels seraient étroitement liés à «Europe 2020» en tant qu'outils de promotion d'une méthode de mise en œuvre complémentaire (cette méthode étant celle du développement local, fondée sur l'intégration, le niveau local, les partenariats, etc.).

Le tableau ci-dessous résume les points forts et les points faibles de chacune des options au regard des dix critères jugés cruciaux pour les actions futures de soutien au développement local dans le cadre de la politique de cohésion de l'UE. Il reflète les débats menés à l'occasion du second laboratoire.

	Option n° 1: «modèle inspiré du FEP»	Option n° 2: «modèle de généralisation inspiré de LEADER»	Option n° 3: «programme d'initiative de l'UE»	Option n° 4: «appels à propositions ponctuels»
Appropriation et visibilité	+	+	+	+
Efficacité et ciblage des thématiques	+	+	+	+
Renforcement des capacités	+	+	+	-
Innovation	+	+	+	+
Stabilité des ressources financières	-	+	-	-
Cohésion territoriale (coopération et ciblage des zones et groupes les plus isolés)	+	+	+	-
Faisabilité	+	+	-	+
Coûts de fonctionnement	+	-	-	+
Adaptabilité à des contextes et expériences diverses	-	+	-	-
Cohérence avec d'autres programmes et fonds	-	-	-	-

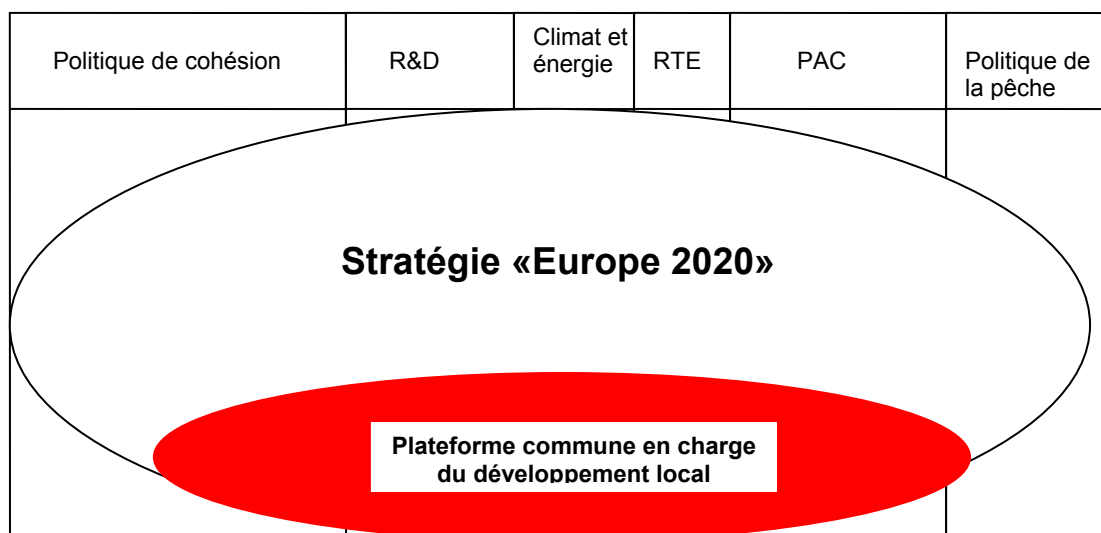
Les résultats relativement mauvais des quatre options au regard des critères de stabilité des ressources financières et de cohérence avec d'autres programmes témoignent des préoccupations des experts concernant ces deux questions. Selon ces derniers, la situation actuelle n'est pas satisfaisante et doit être renforcée par des règlements solides et des dispositions contraignantes.

4.3 La nécessité d'une organisation globale et horizontale des interventions européennes

Parallèlement aux options sélectionnées, les experts se sont demandé si le fait de promouvoir le développement local dans le cadre de la politique de cohésion se prêtait à une mise en œuvre efficace de la stratégie «Europe 2020». Ils se sont également interrogés sur la nécessité de concevoir un modèle organisationnel permettant d'accroître la cohérence de l'aide de l'UE. La création d'une plateforme de suivi horizontal pourrait être une solution. Une telle plateforme permettrait une véritable mobilisation des acteurs locaux (quel que soit le secteur ou le lieu) derrière l'objectif d'une croissance durable, inclusive et intelligente. Elle permettrait également de renforcer l'appropriation au niveau local et d'améliorer le contenu de la stratégie selon une approche ascendante. Une structure faïtière de ce genre se chargerait des aspects de capitalisation et d'échange des bonnes pratiques et garantirait un dialogue constant entre les unités de la Commission européenne responsables d'«Europe 2020» et les différentes politiques. Elle pourrait être étroitement liée aux questions

d'innovation sociale et pourrait permettre le développement de solides synergies multisectorielles. Les avis exprimés par les experts lors du second laboratoire ont permis de dessiner les contours de ce modèle organisationnel, comme décrit ci-dessous.

Organisation globale: une plateforme commune en charge du développement local en appui de la stratégie «Europe 2020»



D'autres suggestions ont été formulées concernant l'organisation globale de la politique de cohésion. Ce ne sont pas des options à proprement parler, mais elles méritent d'être évoquées. Tout d'abord, les experts ont souligné que la valeur ajoutée de l'UE résidait dans les interactions entre les programmes (intégration transversale, diffusion, extrapolation, etc.), la Commission et ses administrateurs jouant un rôle d'intermédiaires et de contrôleurs de la qualité. Les outils nécessaires ici sont surtout non contraignants. Il s'agit d'examen par les pairs, de conférences visant la diffusion des connaissances, de formations, de programmes d'accompagnement (*coaching*), etc. Afin de garantir le succès du soutien au développement local, 10% des fonds européens pourraient être réservés à une intervention destinée à «compléter» la politique de cohésion. Ces fonds de réserve pourraient venir compléter le financement de programmes de tout type, moyennant l'engagement de participer au transfert de bonnes pratiques et de méthodes innovantes en matière de développement local.

Ensuite, le développement local peut être considéré comme une composante d'une politique territoriale à plusieurs niveaux permettant l'articulation entre (i) un niveau régional stratégique (programmes de développement régional) et (ii) un niveau plus opérationnel de mise en œuvre des projets par des partenariats. Cette approche peut être étendue à d'autres politiques sectorielles, tant que les dimensions économiques, sociales et territoriales de la cohésion visent la concrétisation d'un des objectifs jugés fondamentaux au niveau de l'UE. Elle pourrait être à la base d'un concept renouvelé d'intégration des politiques axées sur les personnes et territorialisées. Les règles de financement et d'exécution doivent être l'aboutissement d'une concertation entre utilisateurs et concepteurs (selon une approche ascendante et descendante).

Chapitre 5. Une politique européenne de soutien au développement local adaptée à l'horizon 2020

5.1 Principes d'élaboration de la proposition finale pour la période 2014-2020

Le traité de Lisbonne met l'accent sur la cohésion territoriale. Le développement local est l'un des principaux instruments de terrain dont dispose la politique de cohésion de l'UE pour offrir de nouvelles opportunités aux zones géographiques les plus isolées et aux groupes les plus exclus. Pour relever les défis de la crise économique et financière, du plan de relance et de la stratégie «Europe 2020», une remise en avant du développement local apparaît plus nécessaire que jamais. Toutefois, les expériences régionales divergent sensiblement entre les 27 États membres.

La politique européenne de soutien au développement local devra donc agir à deux niveaux:

- introduire le développement local dans les États membres et régions où il n'existe pas encore de pratique établie, en finançant des projets de démarrage (expérimentation); enseigner les méthodes (partenariats, stratégies locales, gestion des projets); garantir un cadre stable pour les groupes de développement local et les structures d'animation; soutenir l'adaptation et le renforcement des capacités des instances publiques supérieures/centrales; et
- étendre la portée des partenariats de développement local existants et en accroître le nombre en facilitant la phase de démarrage (appui technique et financement); améliorer l'efficacité des initiatives de développement local existantes; diffuser les bonnes pratiques et renforcer les réseaux; préparer les politiques générales afin de leur permettre de tirer parti de l'approche de développement local (notamment en modifiant les méthodes et règles d'évaluation).

Tant le travail de recherche documentaire que les débats d'experts ont débouché sur l'énonciation de principes convergents applicables à une politique européenne de soutien au développement local.

- Cette politique devra poursuivre des objectifs clairement définis, précisant le type de développement local soutenu, le type de zones géographiques et les catégories de problèmes ciblés.
- Elle devra être visible au sein de la politique de cohésion et, partant, détaillée dans le futur règlement (en tant qu'axe ou objectif spécifique). Cette visibilité peut combiner visibilité horizontale (comme dans le cas de LEADER) et/ou verticale (FARNET).
- Des mesures incitatives devront être prises envers les autorités de gestion (approche active), via des règles claires en matière de structures de financement, de taille du budget pré-alloué, de l'existence d'un seuil obligatoire ou facultatif, du type d'appui technique offert, des activités de mise en réseau et des modalités de coopération entre les autorités de gestion au niveau national et au niveau régional dans le cadre du modèle de gouvernance à plusieurs niveaux.
- Cette politique devra être suffisamment attrayante (approche passive) pour les pouvoirs publics locaux et régionaux, la société civile et le secteur privé. Cela peut se faire par l'adaptation des règles financières (simplification, proportionnalité, droit à l'échec), la possibilité de combiner une aide financière de plusieurs sources, la flexibilité dans le choix des objectifs secondaires et la mise à disposition d'un soutien et d'une aide échelonnés, adaptés à la capacité institutionnelle locale et conditionnés à une période d'essai.

- Cette politique devra permettre le développement de groupes locaux viables et de stratégies locales, à l'aide d'un soutien adapté au niveau de la mise en œuvre (structure organisationnelle, partenariat, projets pilotes, animation, etc.), les activités de mise en réseau et le bureau d'assistance technique;
- Elle devra incarner une valeur ajoutée «vendable» par comparaison avec les autres «objectifs» (c'est-à-dire l'accès à d'autres fonds, l'innovation sociale, l'effet multiplicateur).
- Elle devra garantir les meilleures conditions de succès pour le développement local, en adaptant les règles financières, en se concentrant sur les actions présentant le meilleur effet de levier, en permettant de se reposer sur des groupes existants (soutenus par les programmes actuels tels que les groupes locaux LEADER et Pays en France, ou par d'anciens programmes, comme les PTE), ainsi qu'en reprenant le meilleur des anciens programmes.
- Cette politique devra être cohérente par rapport à d'autres fonds et programmes, via la définition de critères d'éligibilité communs, un processus commun d'intégration transversale aux programmes (selon le modèle du plan d'action d'URBACT et INTERREG 4C) et l'échange d'expériences.

Enfin, il restera à résoudre deux questions en matière de performance. Les coûts de fonctionnement peuvent être réduits au moyen de dispositions bien conçues qui seront à la fois attrayantes et motivantes pour les autorités de gestion, comme pour les acteurs locaux privés et publics. Il est par ailleurs possible d'améliorer la cohérence globale et la coordination des programmes en créant une structure de coordination faïtière spécifique, chargée de questions précises telles que l'harmonisation des règles d'éligibilité entre les différents fonds et politiques.

5.2 Recommandations pratiques pour une initiative de soutien au niveau de l'UE

En pratique et dans le détail, la politique de soutien de l'UE devrait être une combinaison «avancée» des options n° 1 et n° 2 (voir ci-dessus). L'option du programme d'initiative européen, bien que similaire dans sa structure aux options retenues pour les périodes de financement antérieures, semble presque impossible à concrétiser. Elle nécessite en effet une grande implication de la Commission européenne, voire une gestion directe de la part de celle-ci. L'option des appels à propositions européens a été résolument écartée par les experts consultés, qui ont proposé de la transformer en un axe obligatoire de développement local au sein des quatre objectifs, ce qui se rapproche fortement des adaptations proposées avec les options n° 1 et n° 2.

Suivant notre proposition combinée, chaque région de chaque État membre intégrerait à chacun de ses programmes de développement régional un axe de développement local, ciblant, plutôt que les relations villes/campagnes, le développement économique et social en zone urbaine, d'une part, et le développement économique local aux abords et au centre des villes petites et moyennes, d'autre part. En effet, l'approche fondée sur les relations villes/campagnes aurait, selon les experts, tendance à se concentrer trop étroitement sur les questions d'aménagement du territoire. En ce qui concerne l'objectif de coopération territoriale, il pourrait faire l'objet d'une branche spéciale ciblant les domaines ou les lieux évoqués dans le traité de Lisbonne (zones montagneuses, insulaires, etc.). Qui plus est, le développement local pourrait aborder explicitement la question de la cohésion territoriale par l'entremise de la coopération interrégionale et transfrontalière.

En ce qui concerne le financement, deux possibilités sont envisageables: soit un «fonds de réserve» permettant, au besoin, d'accroître le taux de cofinancement des projets, soit un seuil obligatoire. La deuxième option semble toutefois avoir plus de chance d'être acceptée par les gouvernements nationaux. Dans ce cas de figure, 5% des fonds de chaque programme de développement régional devraient être obligatoirement consacrés au

développement local¹². Ce seuil contraignant serait combiné à un seuil indicatif d'«au moins 1%» des fonds à consacrer au développement local en dehors des zones à forte densité de population. Le caractère contraignant du premier seuil est recommandé unanimement par les experts et fonctionnaires sur la base de l'expérience accumulée dans le cadre de LEADER, du FEP et de l'axe prioritaire «urbain» durant la période de programmation 2007-2013. Les 5% évoqués semblent, quantitativement, le seuil le plus raisonnable compte tenu de l'expérience actuelle de LEADER (qui avoisine les 6% du FEADER) et des anciens règlements relatifs aux programmes d'initiative communautaire. Quoi qu'il advienne, les régions pourraient être encouragées, au besoin, à libérer davantage de fonds.

Sur la base de l'expérience accumulée dans le cadre de LEADER et de FARNET, il conviendrait de fixer un seuil d'éligibilité lié à la taille de la zone/population égal ou supérieur à 30 000 habitants, sans limite supérieure. Toutefois, du point de vue pratique, une stratégie de développement local devrait, dans l'idéal, concerner entre 30 000 et 100 000 habitants, ce qui est comparable à la taille des populations ciblées par LEADER et FARNET.

De cette manière, le budget européen à réserver au développement local pour la période 2014-2020 devrait être d'environ 12,5 milliards d'euros. Toutes choses restant égales par ailleurs, cela signifierait que, pour un budget moyen de 5 millions¹³ d'euros par groupe local pour une période de sept ans, cette initiative pourrait permettre de venir en aide à plus de 5 000 groupes en Europe et toucherait un citoyen européen sur deux¹⁴. Cette simulation illustre l'importante visibilité que pourrait avoir ce genre d'interventions de l'UE.

La définition des stratégies devrait être confiée aux groupes locaux, mais les principaux enjeux et zones ciblées devraient être prédéterminés au niveau européen ou national. La gestion devrait être confiée aux régions (NUTS 2), même si le niveau territorial ciblé doit être inférieur à NUTS 3. Il faudrait définir un nombre minimal/maximal d'habitants afin de garantir une masse critique en termes de ressources humaines, financières et économiques, nécessaire à la viabilité de la stratégie. Le risque de confusion avec la définition de LEADER («... En règle générale, la population de chaque zone devra être comprise entre 5 000 et 150 000 habitants...») devrait être marginal. En effet, LEADER met clairement l'accent sur les thématiques rurales, tandis que la politique de cohésion est davantage axée sur les villes moyennes et grandes, d'une part, et le développement socio-économique, d'autre part. En outre, le programme encouragerait la création de groupes locaux sur la base d'organisations existantes, déjà expérimentées. Il devrait être conçu comme un outil d'intégration de l'aide financière provenant de l'UE ainsi que d'autres sources.

L'aide européenne devrait comprendre, d'une part, des mesures de type stratégique (PME, qualité de vie, requalification des chômeurs, etc.) et, d'autre part, une dimension de renforcement des capacités (information, formation du personnel impliqué dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies de développement local, événements promotionnels, etc.). Les régions et les groupes n'ont pas tous la même capacité de développement. Le soutien au renforcement des capacités devrait donc être fourni sur le long terme, moyennant une phase de développement correspondant à une période d'essai de six à douze mois. Le passage de la phase de développement à la phase de mise en œuvre serait conditionné à une évaluation extérieure, effectuée au niveau national ou régional, sur la base de critères stricts concernant la composition des partenariats et la qualité des plans d'action (énoncés dans le règlement).

Une unité d'appui serait créée au niveau de l'UE pour fournir une assistance dans la mise en œuvre des mesures et assurer les activités de mise en réseau et de capitalisation.

¹² Dans certaines régions recevant peu de fonds européens, ce seuil pourrait s'avérer insuffisant pour atteindre la masse critique et devrait donc être augmenté.

¹³ Dans le cas de FARNET (FEP), 570 millions d'euros issus du budget de l'UE ont permis de mettre à disposition 800 millions d'euros pour 230 groupes locaux au total. Pour LEADER (FEADER), 5,5 milliards d'euros issus du budget de l'UE ont permis de rassembler un total de 13 milliards d'euros, qui ont profité à 2 400 groupes locaux.

¹⁴ Si l'on se fie à l'expérience accumulée et aux données recueillies dans le cadre de LEADER, la taille des groupes de population touchés par une stratégie de développement local donnée au sein d'une ville de taille moyenne ou d'une grande ville pourrait être de 50 000 habitants en moyenne.

5.3 Recommandations pour la période de préparation

La stratégie «Europe 2020» débute aujourd'hui. De nombreux experts ont fait valoir que, pour garantir un bon niveau d'adhésion aux futures dispositions en matière de développement local, il était nécessaire d'informer et de convaincre les décideurs politiques. Il paraît donc utile de formuler des recommandations concrètes concernant la marche à suivre durant les prochains mois.

Premièrement, il s'agirait de mettre en place une plateforme de coordination interne en charge du développement local, dont la mission serait d'intégrer la dimension locale du développement à la stratégie «Europe 2020» et de former les esprits à la contribution inestimable que peut apporter le développement local à la bonne mise en œuvre de cette stratégie.

Dans l'idéal, cette plateforme devrait être dotée d'un rôle prescriptif ou, à défaut, d'un rôle de coordination. Elle devrait avoir le pouvoir d'insuffler des changements concrets, tout en conservant un caractère informel. Elle devrait promouvoir la simplification, garantir la cohérence entre les différentes politiques sectorielles et jouer un rôle crucial d'intermédiaire entre l'approche locale du développement et les orientations de la stratégie «Europe 2020».

Elle devrait être chargée des missions suivantes:

- améliorer les politiques (harmonisation des règles d'éligibilité entre les différents instruments financiers et thématiques, promotion d'une approche centrée sur l'utilisateur);
- jouer un rôle de référence en termes d'analyse et d'évaluation;
- assurer la coordination administrative (orientations communes, suivi, agenda complet des appels à propositions);
- faciliter la coordination entre les différentes autorités de gestion;
- garantir le partage et le renforcement des connaissances à l'échelon décisionnel des institutions de l'UE; et
- contribuer à faire entendre la voix des acteurs du développement local.

En pratique, cette plateforme devrait prendre la forme d'un groupe interservices de la Commission européenne, éventuellement élargi à des représentants d'autres institutions de l'UE. Ses premières missions devraient être d'expliquer le potentiel de contribution du développement local à la mise en œuvre de la stratégie «Europe 2020» et de rédiger des propositions pour l'intégration de la dimension locale au modèle de gouvernance à plusieurs niveaux devant être mis en place.

Une autre de ses premières tâches devrait consister à sensibiliser les pouvoirs publics locaux et régionaux à la méthode du développement local. Le groupe interservices pourrait également préparer une communication de la Commission européenne, dans l'optique d'engager un débat à plus large échelle.

Le développement local est un processus de développement relativement progressif, nécessitant une phase préparatoire. Afin d'assurer le plein succès du programme, il serait donc utile de mobiliser les ressources et connaissances existantes pour diffuser les bonnes pratiques. Toute opportunité qui viendrait à se présenter dans le cadre de l'objectif de coopération territoriale d'ici à 2013 devrait être saisie. En pratique, la création de telles opportunités nécessiterait uniquement quelques adaptations mineures au niveau de la sélection des projets. En effet, le règlement et les orientations générales permettent déjà de soutenir des réseaux de projets locaux.

Les dates d'échéance de la prochaine période de programmation de la politique de cohésion et de la stratégie de l'UE pour une croissance durable, inclusive et intelligente coïncident. Toutes deux visent l'horizon 2020 et toutes deux devront contribuer à la relance de l'économie européenne, à la réduction des émissions de gaz à effet de serre dues à l'activité économique et à l'approfondissement de la cohésion interne, sur la base d'approches coopératives fondées sur notre modèle d'économie sociale de marché. Cette tâche ne sera pas simple, car elle exige une modification des comportements. Dans ce contexte, un rôle

clé revient à coup sûr au développement local, en raison de sa capacité de mobiliser indifféremment les citoyens, le secteur privé, l'économie sociale ainsi que tout type d'acteurs.

ANNEX 1

Historical review of major initiatives to support local development

CONTENT SUMMARY

Introduction

1- The 1980s and 1990s: from spontaneous generation to cultivation

1.1 - Exploration - before the cohesion policy

1.2 - Discovery of the local endogenous potential and "make-of" theory

2 - The 2000s: **separate policies and gradual disappearance**

2.1 - Rural development

2.2 - Employment, equal opportunities and social inclusion

2.3 - Economic and social cohesion, regional policy

2.4 - Other EU programmes and policies

3 – Lessons from the past: re-assessing the added value

3.1 - Tools and methodology

3.2 - Policy focus and timeliness

3.3 - Re-assessing the added value of local development

4 – Conclusions

References

3.1 Introduction

Local development appeared during the 1980s as a spontaneous phenomenon, left behind the backward flow of ineffective and expensive policies of reindustrialisation carried out following the oil crises of the 1970s. It provided both responses to growing unemployment in distressed regions suffering from the collapse of manufacturing or traditional industries, and promises of a new future for the areas lagging behind, either rural or urban. Twenty-five years later, it is possible to assess the work accomplished by the initiatives and practices on the ground, the persistent blur of theory on this issue and the relative incapacity of public policies to build on local dynamics and transform them into a solid basis for the European development model.

While it is easy to continue praising the vitality of local initiatives, the fickleness of public support policies – either European, national or sub-national – explains these mixed results from a governance viewpoint.

Very schematically, in following a chronological approach, two major periods may be distinguished in the history of local development in Europe, with the millennium year 2000 as a turning point (see Annex 3). This year corresponds to the start of a new programming period for cohesion policy and its associated financial package, to the birth of the Lisbon strategy and, in a global context, to the «dot.com» bubble and the rise of a neo-liberal wave on both sides of the Atlantic.

The first period was marked by continuous political effort to transform the spontaneous phenomenon of local development into a genuine component of European economic development, via an increasingly sophisticated and varied range of interventions, programmes and measures. By contrast, the second period is characterised by a voluntary withdrawal of public authorities (either inspired by the «new public management» thesis or due to low political commitment) and a relative negligence of local development at the expense of other priorities, either broad ones such as Enlargement and climate change mitigation or sector-based ones like flexibility of the labour market and competitiveness by technological innovation and R&D. In the mid-2000s, the trend became more pronounced as local development was increasingly associated with a narrow segment of social public policies, and particularly the fight against social exclusion.

One could use the following image, even if rather exaggerated: initially wild, local development was cultivated, and then lost political support to the point of withering.

Even if the methodological lessons drawn before 2000 may be considered as not always being well assimilated or sometimes neglected during the last decade, they largely remain valid. The experience also makes it possible to conclude that certain paths which appeared promising turned out to be disappointing or misleading. These include the sustainability of local initiatives, the "mainstreaming" of innovative actions, and the benchmarking of national policies as a way to make progress. Conversely, certain data and characteristics which seemed minor acquire today a greater importance. These include the institutional and technical capacity of public actors, their ability and capacity to work together in an integrated way, and the renewal of public policies and social innovations made in the interstices between sectors. Each of them merits an in-depth examination and a well-argued discussion.

1- The 1980s and 1990s: from spontaneous generation to cultivation

1.3 *Exploration – prior the cohesion policy*

Before 1988:

- *Flagship programmes: Integrated Mediterranean programmes, OECD (before LEED), contrats de ville (FR)*
- *Main focus of LD programmes: initiatives not yet programmes*

According to the Inventory written in 1994¹⁵:

«The EU first manifested its interest in local development in the 'non-quota' programmes of the European Regional Development Fund (ERDF) in 1979 and in a consultation carried out between 1982 and 1984, organized in liaison with the OECD and covering some 50 local job-creation projects. Following a communication by the Commission to the Council and taking account of the interest shown by numerous Member States, the Council adopted on 7 June 1984¹⁶ a resolution on the contribution of local employment initiatives to combat unemployment, in which it stated that development of such initiatives should be supported and stimulated by the Member States' policies accompanied by specific measures at Community level. Around the same time, the Council revised the ERDF Regulation and introduced Article 15 aimed at promoting locally generated development through joint financing of assistance to SMEs.

... From 1984 until 1988, EU interventions were concentrated on research and action programmes, such as LEDA and these were subsequently completed by information and exchange programmes targeted at specific groups (ERGO, EGLEI, TURN, ELISE). Some measures, albeit modest in scope, gave financial support to certain types of local development initiatives (LEI and Poverty programmes)."

Local development was still an emerging reality, little known and hidden and comprising mostly the aggregation of isolated initiatives. The support programmes had an experimental character, since it was essential for the promoters to understand the phenomenon and to nourish reflection.

1.3 Discovery of the local endogenous potential and "make-of" theory

1989-1993:

- *Flagship programmes: ILE, LEADER, social cooperatives (IT), Poverty III*
- *Main focus of LD programmes: economic regeneration in rural or urban areas, SMEs incubators or nurseries, innovative 'milieu',*

The adoption of the Delors I Package corresponded to a substantial increase in the budget made available for the Commission to support economic and social development, either via the Structural Funds within the framework of the cohesion policy (article 8 of EAGGF; articles 7 and 10 of ERDF; the 1st Community Initiative Programmes LEADER in 1991) or via sectoral programmes (LEDA, EGLEI, ERGO, Poverty III). From then on, local dynamics became the subject of close attention. Various programmes were launched in a general context geared to the achievement of the Single Market (Objective 92) and marked by the learning of regional development processes to fill the gap with "Southern" regions (ES, EL, PT, IT, IRL), the completion of industrial restructuring in coal, steel, defence and naval industries and the revival of declining rural areas.

Based on the practices explored in Local Employment Initiatives practices, theories began to develop, demonstrating the value of the bottom-up approach, local public-private partnership, programming, project management, and the integrated approach.

From an EU or national point of view, the support for local development was fulfilling a three-fold objective¹⁷: firstly, it was aimed at raising awareness on the importance of soft investments and immaterial factors in territorial development processes, and thus counterbalanced hard infrastructure policies, making them more efficient and tackling the problems of marginal areas or groups (the '*Heineken effect*'¹⁸ to quote Graham Meadows).

¹⁵ EC, *Inventory of EU actions in favour of local development and employment* SEC 94-2199, (19 December 1994)

¹⁶ OJ n. C 161 21.06.1984

¹⁷ CRIDEL Coordination, *Valeur ajoutée et ingénierie du développement local*, EC Studies on regional development (1994)

¹⁸ At the time Heineken's advertising strapline was that Heineken reached the parts that other [beers] could not reach.

Secondly, it was conceived as an emancipation tool, giving people at grassroots level the tools and methods to design their own future, and helping them to fully participate in the EU integration movement conceived as a freedom. Thirdly, it was thought of as a learning process at the lower level of governance, with the expectation that good practices would spill over, inspire the upper-levels following a 'natural' mainstreaming movement, and give rise to a sustainable development model at regional level.

As regards the support programmes, the actions remained cautious and focused on small-scale experimentation rather than on dissemination or scaling-up. The interventions tried to give the phenomenon better visibility, to link up the initiatives between them, to describe a logical sequence, and to identify good practices both on the ground and for the instruments and policies.

These measures and programmes developed in tandem with a broad decentralisation and regionalisation movement. They also tried to meet specific needs of social groups (Poverty I, II and III) and territories (LEADER for rural areas, the Urban Pilot Projects and "Quartiers en crise"¹⁹ for the inner and outer cities).

The dissemination remained limited both in scientific research circles and the political sphere. Programmes were often targeted at concrete projects, helping them to develop and cooperate in a network, and less frequently at creating stable legal or financial bodies or frameworks. One significant exception was the Italian legislation of 1991 on social cooperatives, which established a specific statute that offered a sustainable outlet to grassroots initiatives seeking to improve the well-being of the local community²⁰. A second was the successful implementation (also in 1991) of the global grant as a new financial tool for empowering local development groups or partnerships. It enabled the starting of the Irish local development partnerships in which an institutional form was given to the local development process and later support came from an Objective 1 operational programme²¹. But, EU-wide, this new tool of global grants provoked considerable political opposition from national governments and was never widely used despite offering solutions to ongoing problems of cash-flow and late payments.

The support policies had themselves a pioneering character, seeking to emancipate both programme managers and beneficiaries from hierarchical relations and the traditional delivery mechanisms of the old order. Initiatives were often led and monitored directly as prototypes by desk officers at the national or European level.

Local development was grasped as a whole, as a systemic approach with hardly any framework. It was subject to few constraints and only the goal of exploring innovative approaches to local development was fixed. The option of achieving a radical change to put an end to the «relative ineffectiveness of the traditional regional and local development policies» was not dismissed as stated in a study published by the Commission: «*it is not appropriate to advocate development approaches which would be on the fringe of the change underway (internationalisation, urbanisation, technological development) for the outlying territories (rural or intermediate)*»²². In consequence, classic impact evaluations were difficult to conduct and gave poor results - except in highlighting the fact that financial resources had been limited. These evaluation findings were in sharp contrast to the rich information coming back from exchanges of experiences and case studies²³.

The Commission described²⁴ the record of the 1989-1993 period as "very modest". It noted²⁵ that «*if the majority of instruments have fulfilled their objective of increasing the number of*

¹⁹ Jacquier Cl, *Voyage dans dix quartiers européens en crise*, L'Harmattan Paris (1991)

²⁰ Lepiril St and Centro studi CGM, *Imprenditori sociali, secondo rapporto sulla cooperazione sociale in Italia*, Fondazione Giovanni Agnelli (1997)

²¹ Sabel Ch, *Ireland, Local partnership for better governance*, OECD (1996)

²² CRIDEL Coordination, *Valeur ajoutée et ingénierie du développement local*, EC Studies on regional development (1994)

²³ LRDP, *Lessons from the LEDA Programme*, London (1995)

²⁴ Jouen M, *Social experimentation in Europe, Towards a more complete and effective range of the EU actions for social innovation, Notre Europe* (Nov 2008) (<http://www.notre-europe.eu>)

²⁵ EC Commission, *Inventory of EU actions in favour of local development and employment* SEC 94-2199 (19 Dec 1994)

pilot experiments and giving depth to the methodology of local development, the amounts allocated have remained extremely small and have rarely allowed a genuine dynamic of innovation at European level to emerge».

1994-1996

- *Flagship programmes: Area partnerships (IRL), «Programme intégré de développement local» (PT), «Plans locaux d'insertion par l'économie» (FR), «contrats de terroir» (FR) and «Plateformes d'initiative locale» (FR), Melkert Plan – REWLW (NL), Labour Foundations (AT), RITTS, RECITE, PEACE*
- *Main focus of LD programmes: Partnership, skills engineering, global grant, 'animation'*

Within the Commission, there was a growing rivalry between 'local' and 'regional' as the relevant level for EU support. In this dispute, DG REGIO decided in favour of the regional level for efficiency and political reasons. It was also felt that it was inappropriate to create additional complexity. The management of the programmes at NUTS II²⁶ level already constituted a revolution that was difficult enough to accept and implement for the majority of the Member States without going down to smaller spatial levels.

A draft Community Initiative programme dedicated to local development suffered from this setback when the new programming Regulations 1994-1999 were designed. However, other new Community Initiatives that focused on territorial issues were launched or maintained, such as REGIS (for islands), INTERREG (for cross-border regions), PESCA (for fishing areas), and LEADER (for rural areas). Many pilot-projects were also created or maintained in the framework of Articles 7 and 10 of ERDF, and Article 6 of ESF.

Outside the cohesion policy, small programmes of support for local development were brought into question by some Member States who suspected that the Commission was ignoring the subsidiarity principle. In that respect, the Poverty IV programme was never launched following opposition from Germany and the UK and later reappeared in a rather different form as INTEGRA, a new strand of the ADAPT Community Initiative at the time of the mid-term review in 1996.

1996 – 1999

- *Flagship programmes: URBAN, INTEGRA, B-2605 (long-term unemployed), Territorial Employment Pacts, «PRODER» (ES), «Inclusion of Refugees Programme» (SW), POMO (FIN), UK: «Single regeneration budget» and «City Challenge»*
- *Main focus of LD programmes: employment, new sources of jobs (every sector explored), social economy, intermediate labour market*

In 1993, the exceptional increases in unemployment rates upset the consensus. Indeed, it forced the Member States and the EU to search for methods "to make growth richer in jobs". This had the effect of making local development seem like a technique to exploit "new sources of jobs" and to manage Structural Funds more effectively instead of a longer term approach. The foundation text for this shift was the 1993 White Paper "growth, competitiveness and employment"²⁷, especially its introduction which made explicit reference to this need.

In June 1994, Portugal, Ireland and Denmark focused the attention of the European Council on the potential of local development and the partnership approach in meeting the unemployment challenge. The Commission was asked to make an inventory of the EU actions to support local development. In its working paper, it expressed concern regarding the overall coherence of local development support programmes:

«After ten years during which what counted was to respond precisely and rapidly to particular needs, it would be useful to examine the overall coherence of the

²⁶ NUTS II is often the "county" or "department" level depending on the Member State concerned.

²⁷ EC Growth, Competitiveness, Employment: *The Challenges and Ways Forward into the 21st Century*, White paper of the EC, OPOCE suppl. 6/93 (1993)

provision. ... The transition from the experimental phase to the dissemination of successful experiments across the Community Initiative networks, as well as through the Community Support Frameworks and operational programmes, has not been properly carried out, for lack of knowledge of the course to be followed between the successive stages corresponding to the links between different policy instruments: firstly, information and awareness-raising; then the development of a methodology, the dissemination of «good practice» and the experimentation itself; and finishing with the establishment of a network. ... The importance of the human investment necessary for these specific roles in support for innovation has sometimes been underestimated.»²⁸

In the following years, Member States used all available means to tackle unemployment (IRL, FR, AT, NL, and PT)²⁹ and the EU took the opportunity of the 1996 mid-term review to start a wave of new programmes³⁰. Most of them were small-scale pilot-projects and innovative actions, but a major initiative was taken with the Territorial Employment Pacts launched in 1997, aiming at using the mainstream programmes of ERDF, EAGGF and ESF in a more integrated way in order to tackle unemployment at regional or sub-regional level³¹.

Following a call for proposals, 89 regions (NUTS II) or micro-regions (NUTS III) were selected. The public authorities committed themselves to establishing enlarged partnerships to make a breakthrough in fighting against local unemployment and exploiting their local human and economic potential. The Pacts ended up with the creation of 54,400 jobs over three years (1997-99) using €1.6 billion public funds (including €480 million from the Structural Funds). They benefited from a specific technical assistance budget for the creation and running of local projects, amounting to €300 000. According to the ensuing thematic evaluation, the exploitation of local endogenous potential had generated 16 600 jobs, including 4 630 directly linked to new services and Local Development and Employment Initiatives.

At the conceptual level, as the essential components of local development and its characteristics were already known, researchers and policy makers concentrated their attention on the instruments³² (e.g. subsidies for immaterial expenditure; loans and seed-money; the role of technical assistance offices; and network resources centres).

The majority of the programmes aimed at testing the effectiveness and the efficiency of the various flanking measures and financial or legal delivery mechanisms: for example, the use of a single fund (i.e. the budget line B2-605 voted by the European Parliament) to support an area-based strategy for job creation measures for long-term unemployed³³, the comparative results of ERDF and ESF support measures to develop new sources of employment in 17 designated sectors³⁴, the spill-over effects on local economy and job creation of experimental programmes targeted at innovative sectors (environment, information technologies) or groups (women entrepreneurs, social entrepreneurs, young entrepreneurs)³⁵. In addition to

²⁸ EC Commission, *Inventory of EU actions in favour of local development and employment* SEC 94-2199, (19 Dec 1994)

²⁹ Annex 3 "The national policies in favour of LDEIs" in EC, *Lessons for the territorial and local employment pacts, First Report on local development and employment initiatives*, Working paper of the services, OPOCE, CE 07 97 272 EN (1996)

³⁰ EC, *The new regional programmes 1997-1999 under Objective 2 of the Community's structural policies –focusing on jobs*, Communication COM (97) 524 (1997)

³¹ EC, *Pactes territoriaux pour l'emploi – 89 pactes locaux relèvent le défi du chômage* (Oct. 1999)

³² EC, *The local development and employment initiatives: an investigation in the European Union*. Working Paper of the services, OPOCE, CM 89 95 082 EN (1995)

EC, *Lessons for the territorial and local employment pacts, First Report on local development and employment initiatives*, Working paper of the services, OPOCE, CE 07 97 272 EN (1996).

EC, *The era of tailor-made jobs, Second Report on local development and employment initiatives*, Working paper of the services, OPOCE, CE 09 97 220 EN (1998)

³³ EC, *Actions-pilotes en faveur des chômeurs de longue durée de plus de 40 ans – ligne B2-605 du budget général 1995*, Rapport final DG REGIO (1998)

³⁴ The ESF and the new sources of jobs, conference report, EC conference in Rome (1996)

EC, *Actions innovatrices de l'article 10 du FEDER – nouveaux gisements d'emploi* DG REGIO publication (1997)

EC, *Répertoire des projets Nouveaux gisements d'emploi de l'article 6 FSE 96/97* DG EMPL publication (1999)

³⁵ EAUE, *Job creation in the environmental sector – Local employment initiatives in Europe*, study for the EC (1997)

UNADEL, *Nouveaux services et emplois-jeunes, apport des territoires et contribution au développement local*, Seminar report (1998)

the cohesion policy, all the sectors were asked and volunteered to contribute: culture, education, research, local shops and crafts, tourism, fishing, etc.

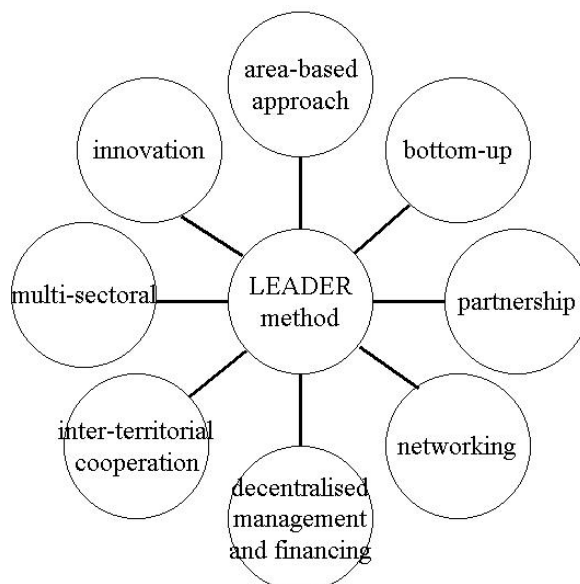
Through the technical expertise provided under the LEADER initiative, the grounds for testing a robust theoretical basis were gathered and led to the identification of a specific set of local development features.

In LEADER I, four principles were identified:

<p><u>Actions</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Area-based approach - Bottom-up approach - Innovative, integrated, multi-sectoral character 	<p><u>Partnership</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Horizontal (Local Action Groups) - Vertical (implementation procedures by the public administrations involved)
<p><u>Financing</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - The global grant 	<p><u>Networking</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - The European network & Coordination Unit - Other networking practices at local level

(Source: LEADER I ex-post evaluation)

In LEADER II, the following matrix was adopted to illustrate the LEADER method endorsed by Local Action Groups (LAGs).



(Source: AEIDL – European LEADER Observatory 1999)

At political level, many of the Commission Members including the President showed a high level of commitment³⁶ and the conclusions of the European Council meetings maintained pressure on the Member States twice a year, for almost 5 years up to 1999 (see Annex 1).

Programmes generally produced the anticipated results from a methodological viewpoint³⁷, and lessons drawn were sufficiently rich that it seemed possible to foresee the "mainstreaming" in two different forms³⁸: at regional level under the single programming documents of the cohesion policy and at national level in some sectoral programmes (i.e.

³⁶ EC, *A European strategy of support for local development and employment initiatives*, Communication COM (95)273 (June 1995)

³⁷ EC, *The era of tailor-made jobs, Second Report on local development and employment initiatives*, Working paper of the services, OPOCE, CE 09 97 220 EN (1998)

³⁸ EC, *Renforcer la dimension locale de la stratégie européenne pour l'emploi* Communication COM (2001)629 (Nov 2001)

support for SMEs and entrepreneurship, jobs in the cultural sector, green jobs, sustainable and/or social tourism, childcare services, etc).

However, by the end of the 1990s, the internal environment changed. On the one hand, several financial scandals hung over the European Commission and restricted its room for manoeuvre when it worked out the future "Agenda 2000" package³⁹. On the other hand, national administrations concerned with sound management and transparency and those insisting on the respect of the principle of subsidiarity gained influence⁴⁰. As a result, a consensus emerged against the animation and stimulation role of the Commission in policies involving grassroots actors. It led to the decision to almost eliminate Community Initiatives and innovative actions, to suppress technical assistance offices, to withdraw the definition of programme measures from the negotiations and to no longer give desk officers of the Commission the opportunity to participate in the programme monitoring committees⁴¹. The URBAN II programme only survived due to intense lobbying of the European Parliament by city mayors and the funds for it were taken from the innovative actions budget.

2 The 2000s: separate policies and gradual disappearance

At first glance, the new century looked promising for local development and its multiple components, its sectoral variations and the new forms of socio-economic organisation in which it blossomed, such as the social economy⁴². However with the passing months, the convergence of the sectoral approaches that seemed to be reached with programmes such as the Territorial Employment Pacts weakened. Gradually, each of the three major components of the European or national policies – rural development, employment and social inclusion policy, and regional policy – started to follow their own paths.

While the aim of implementing more structured policies was stated in certain places⁴³ and certain programmes (for example in Objective 2 programmes in certain Member States), widespread support for local development was pushed back, or even disappeared completely from the agendas of public decision-makers and programme managers (Annex 4). This process was perhaps influenced by the atmosphere of economic boom that was reflected in the «dot com bubble» and the anticipated enlargement that served to increase the revenues of EU businesses.

2.1 Rural development

The separation of European policy for rural areas from the cohesion policy was conceived at the Cork Conference in November 1996, and completed at the Salzburg Conference in November 2003. Before this change, rural development had been a full part of the cohesion policy as its 5th objective, and declining rural areas benefited from integrated programmes co-financed by the ERDF, the ESF and the EAGGF Guidance Section. The revised Regulations for 2000-2006 extended the eligibility of this policy to all rural areas. This development took shape after 2007 with the removal of the newly created rural development fund (EAFRD) from the Structural Funds.

This change in financial arrangements coincided with progressive separation of the rural development policy, even though financing remained theoretically possible from the ERDF and from the ESF⁴⁴. As regards political support for local rural development, its pathway was also peculiar as, contrary to other Community Initiatives, which raised mixed feelings, it had

³⁹ EC, *Agenda 2000 ; pour une Union plus forte et plus large*, Communication COM(97)2000 vol 1 (1997)

⁴⁰ Jouen M, *The EU action in favour of local employment initiatives*, Notre Europe (2000)

⁴¹ EC, *Les Actions structurelles 2000-2006, commentaires et règlements*, EC publications (1999)

⁴² EC, *Pilot-Action 'Third system and employment'*, Seminar Report, EC publications (1998); List of the projects, EC publications (1999); synthesis of the action, EC publications (2002)

⁴³ EC, *Renforcer la dimension locale de la stratégie européenne pour l'emploi* Communication COM (2001)629 (Nov 2001)

⁴⁴ EU Council, *General Regulation on the ERDF, ESF and Cohesion Fund*, (CE) 1083/2006 (11 July 2006)

the constant and unanimous support from Member States, the Commission, the European Parliament and all the stakeholders.

LEADER, as the first Community initiative – dating back to 1991 – comprised a full range of technical assistance tools, from support in project initiation to the exchange of experiences, including a pedagogical aid, and an observatory bringing together scientific experts⁴⁵. This success was attested by the decision of several Member States, including Spain and Finland, to duplicate the LEADER method to cover almost all of their territory while the LAGs labelled LEADER were by definition only a limited number in each country.

It was also taken up again as one of the pre-accession tools in the shape of SAPARD and the PREPARE network. One of the likely reasons for this success is the perceived flexibility of the Community Initiative and pro-activity of its co-ordinators, in the face of developments in the economic situation and of public action priorities⁴⁶. The proponents were able to provide concrete examples of the LEADER contributions to job creation, social inclusion, young people's professional insertion, improvement of neighbourhood services, inter-generational solidarity, training and education needs of the population, competitiveness of local companies, knowledge society, etc⁴⁷.

The third generation (2000-2006) took the name of LEADER+. It had the ambition of stimulating innovation in rural areas and consolidating the networking of LAGs, without calling into question the "LEADER method", a sort of validated methodological guide-book. Outside the Community initiative, rural development programmes were encouraged to support LEADER-type measures but a preliminary review⁴⁸ published in 2004 found great disparities in the mainstreaming process, even though this was estimated at approximately 8% of EAGGF funding for rural development. While area-based and bottom-up approaches were often applied, decentralised management and financing, innovation and multi-sectoral integration were less common. There was a lack of networking and inter-territorial cooperation between areas funded by national programmes, while they remained effective in the framework of the Community Initiative Programme. This observation concretely demonstrated one aspect of the EU added-value intervention.

For the current programming period, another formula was envisaged with the "mainstreaming" of LEADER as one of the priority axes of the EAFRD. Increasing funds are being allocated to the CAP Second Pillar, thanks to the implementation of the «modulation» principle between the two Pillars. Under its Axis 4 (LEADER axis granted €5,5 billion over 7 years), each operational programme allocates funding to (i) local development strategies through regional or national selection processes, (ii) inter-territorial cooperation projects and (iii) the networking of LAGs. It is estimated that more than 2,100 LAGS are currently implementing local development strategies throughout the EU⁴⁹.

2.2 Employment, equal opportunities and social inclusion

In 2000, the ESF was subject to a new reform, following a series of reports, including those written by the European Commission, which admitted the disappointing contribution of the ESF to the resolution of the unemployment issue and criticised the inadequacy of the programmes with regard to the evolving needs of Member States, regions, social actors and civil society⁵⁰. For the first time, the ESF intervention fields were brought into line with the

⁴⁵ See European Library for Rural development (<http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/rural-en/biblio/index.htm>)

⁴⁶ Dargan L and Schucksmith M, *Innovatory economic development – comparative report*, Salzburg Conference (Nov 2003)

⁴⁷ See European Library for Rural development (<http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/rural-en/biblio/index.htm>)

⁴⁸ ÖIR Managementdienste GmbH, *Methods for and success of mainstreaming LEADER innovations and approach into rural development (2004)*

⁴⁹ EU rural Review n.1 – Oct 2009: http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/enrd/fms/documents/EU_Rural_Review1_en.pdf

⁵⁰ EC, *Community Structural assistance and employment*, Communication COM(96)109, (1996)

priorities of the European Employment Strategy (EES), prefiguring their setting in accordance with the Lisbon Strategy guidelines in which EES was included⁵¹.

The new approach took the name of Open Method of Coordination, which was to be a very sophisticated mechanism. This Open Method was to involve the combination of EU guidelines, national action plans, benchmarking exercises and peer reviews. Accordingly, the approach supported by the ESF and the EES tended on the one hand to encourage the policies driven at the national level and on the other hand to focus on labour supply rather than demand for labour by promoting active employment policies, training and the idea of «flexi-curity» that had been developed in Denmark⁵².

For local development, the local employment approach was favoured and highlighted by two communications⁵³ which opened and closed a large public consultation campaign. It was underlined that the lessons of previous programming were taken on board as much regarding the local initiatives supported by article 6 ESF as the targeted research-action on employment⁵⁴, the Territorial Employment Pacts, and the contribution of the social economy. In its 2001 communication, the Commission both pleaded for "*coherent and integrated local strategies for employment*" and expressed some doubts when noting that the regional policies initiated by Member States had a greater impact on the creation of local jobs than local development. In 2002, the annual report of the European Court of Auditors⁵⁵ cast a *shadow* over local employment initiatives by questioning the efficiency of its public support and the lack of a comprehensive definition of local employment.

In the mainstream programmes, the ESF Regulation made room for public support to innovative approaches at local level under the «local social capital» heading, which built on an Article 6 Innovative Action of the same name⁵⁶. This option was taken up by some Member States in their national programmes: Austria and Ireland mainstreamed the Territorial Employment Pacts; France kept its «PLIE» (Plans Locaux d'Insertion pour l'Emploi) however changing their name from Local plans for inclusion through economic development to Local plans for inclusion and employment. The United Kingdom continued the partnership approach developed with PEACE and INTEGRA in Northern Ireland. Germany opted for a measure called «social cities»⁵⁷. ESF Article 6 Innovative Actions continued with slightly different focus⁵⁸.

However, the momentum weakened progressively, as each annual revision of the guidelines for employment created an opportunity to lessen the reference to the local dimension. Finally it disappeared completely in 2001 at the expense of a growing priority placed on entrepreneurship. Jobs at the local level tended to be treated as jobs related to social inclusion, through the development of specific services such as childcare and healthcare.

In practice the lack of motivated and vigilant «shareholders» or owners of the programme (and not merely stakeholders), especially the local and regional public authorities as partners in the design of programmes, explain this ongoing drift away from the local approach⁵⁹ and

⁵¹ Jouen M, 'La stratégie européenne pour l'emploi local' in Dehousse R *L'Europe sans Bruxelles, une analyse de la méthode ouverte de coordination*, Paris, L'Harmattan (2004)

⁵² Per Kongshøj Madsen 'The Danish model and flexicurity' in *Flexicurity, European Employment Observatory Review (Autumn 2006)*

Marta Levai, Marius Haulica and Emilia Chengelova (Conference Papers on Hungary, Romania and Bulgaria) in *Flexicurity: key instrument for Local Employment Development Conference* 3 October 2008 in Sofia <http://www.eesbg.info>

⁵³ EC, *Agir au niveau local pour l'emploi – donner une dimension locale à la stratégie européenne pour l'emploi* COM (2000)196 (Avril 2000)

EC, *Renforcer la dimension locale de la stratégie européenne pour l'emploi* Communication COM (2001)629 (Nov 2001)

⁵⁴ EC, *Recherche-action 'Développement local et emploi' – évaluation des projets sélectionnés*, EC publication (2000)

⁵⁵ European Court of auditors, Special Report on local actions for employment, n. 4/2002 (2002) – EC, Answers to the Special Report, n. 13173/02 FIN 403 SOC 442 (Sept 2002) – EU Council, Draft conclusions n. 6611/03 (Feb 2003)

⁵⁶ LRDP, Evaluation of the Local social capital Pilot Project (1st year), study for EC (2000)

⁵⁷ IDELE seminars and thematic reports (www.ecotec.com/idele)

⁵⁸ EC, *Implementing Innovative Actions in the framework of ESF article 6 (2000-2006)*, Communication COM (2000) 894 (2001)

⁵⁹ Lloyd P, *LED : harnessing the creativity of the local*, conference presentation, DG EMPL Conference in Brussels (25 April 2008)

the low take-up by new Member States⁶⁰. This lack of ownership was complemented by the often repeated concern by Member States with presenting employment policies as a national competence, which had been reinforced by the way that the EES and the Open Method of Coordination operated⁶¹.

In 2005, it was officially recognised that the EU was far from reaching the Lisbon Strategy objectives⁶². As a consequence, the reference to local and regional authorities was introduced into the conclusions of the 2006 Spring Council meeting, but it was out of question to speak about local development⁶³. Indeed, the term 'local' tended to be associated with a level of governance or policy delivery, not at all connected with development dynamics. Moreover, the focus on a simplified slogan «growth and jobs» tended to reinforce the top-down and sectoral approaches⁶⁴.

The EQUAL programme designed for the period 2000-2006 took as a starting point the lessons of the previous Community Initiatives such as INTEGRA. It aimed at encouraging innovative partnerships to reduce social disparities and all forms of exclusion in connection with the labour market. The Commission provided guidelines, but in order to avoid confrontation with the susceptibilities of managing authorities, cooperation became trans-national; which meant that it was beyond its scope, as in previous Community Initiatives, to directly support the networks of local actors within one Member State⁶⁵. Instead, EQUAL tried to address the socio-economic actors' problems through the national «filter». It supported both geographical and sector-based development partnerships, and succeeded in addressing issues and touching groups that were beyond the scope of other national or EU programmes⁶⁶. The existence of local strategies illustrated the will to adapt interventions to local contexts rather than to address geographical disparities or create local development dynamics. However, a weakness was that most of the partnerships in the new Member States were sector-based⁶⁷.

For the current programming period, reference is still made in the ESF Regulations to «*the involvement of local communities and enterprises and the promotion of local employment initiatives*»⁶⁸ but under the «social inclusion and disadvantaged people interventions» heading. EQUAL, along with the other Community Initiatives, was dropped for the 2007-13 programming period but the ESF Regulation allowed the Commission to keep a small budget available to bring financial support to learning networks of managing authorities. Whereas the local authorities and NGOs may be involved, there is no specific focus on bottom-up integrated employment or inclusion strategies. In practice the learning networks are mostly composed of the Member States' Managing Authorities.

As a result of the mainstreaming process⁶⁹, Member States were again offered the possibility to opt for specific measures under the «*Partnerships, pacts and initiatives through networking at the trans-national, national, regional and local levels in order to mobilise for reforms in the field of employment and labour market inclusiveness*». A review of the national programmes shows that it represents almost €1 billion (a bit less than 1.5% of the ESF budget) and that a few Member States have taken it up (AT, ES, PT, FR, IT, PL and RO). The Eastern and Central European administrations seem only interested in local development as a means to the issue of social and professional integration of the Roma

⁶⁰ ECOTEC, *The new Member States and local employment development : taking stock and planning for the future*, study for EC (Nov 2006)

⁶¹ MacPhail E, 'Sub-national authorities and the OMC : new opportunity or the same old community ?' in JCER vol.2 issue 1 (2007)

⁶² EC, Lisbon Action Plan, SEC(2005) 192, Créer la croissance et l'emploi: un nouveau cycle de coordination intégrée de l'emploi et de l'économie, SEC(2005) 193 (2005)

⁶³ EU Council, Conclusions of the Presidency (23-24 March 2006)

⁶⁴ Rodrigues MJ, « L'Europe, orpheline d'une stratégie de développement et d'innovation » in Godet M et al. *Économie et nouvelles formes d'innovation dans les territoires Documentation française Paris (forthcoming 2010)*

⁶⁵ Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, *Évaluation du PIC EQUAL en France 2001-2003* (2003)

⁶⁶ ACORD International SA, *Évaluation intermédiaire du PIC EQUAL entre 2000 et 2002* Luxembourg (2003)

⁶⁷ EC *Fourth and final EU-wide evaluation report of the EQUAL Community Initiative from 2001 to 2006*, (2006)

⁶⁸ EU Council, *Regulation on the ESF* (CE) 1081/2006, (5 July 2006)

⁶⁹ Henriques JM, *Mainstreaming EQUAL products*, Guide-Book EC publications (2007)

communities. For the time being, the innovative actions tend to focus on social experimentation in which the local dimension is often present.

In its Communication «A shared commitment to employment⁷⁰», the Commission referred to the local dimension of employment when dealing with business support and inclusive entrepreneurship. A new microfinance facility for employment was proposed by the Commission in June 2009 following a European Parliament motion⁷¹:

«Whereas the current financial crisis and its possible repercussions in the economy as a whole demonstrate the disadvantages of complex financial products and the need for considering ways of enhancing efficiency and having in place all possible channels for providing financing when businesses have reduced access to capital due to liquidity crunch, in particular in economically and socially disadvantaged regions, and, at the same time, underline the importance of institutions that focus their business on local development and that have a strong local connection and offer inclusive banking services to all economic actors».

2.3 Economic and social cohesion, regional policy

For the 2000-2006 programming period, a distinction needs to be made between the EU-15 and the EU-10 (then EU-12). For the EU-15's Member States, emphasis was placed on efficient management of the Structural Funds and increased subsidiarity, all of which pushed the regions to more or less continue on the same thematic paths as at the end of the previous programming period⁷². Local development was sometimes used as a lever to reach other more valued priorities, such as cluster development or business creation. However, local development outputs did not raise much interest in comparison with the impressive economic and financial results of the exogenous development strategies, aiming at exporting products or attracting foreign direct investment⁷³.

With the removal of support to innovative actions in the ERDF Regulations and the reduction of the number of Community Initiatives, pressure from the EU level diminished and the Commission progressively lost precise and direct knowledge of the evolution of local development and practices in the regions. An illustration of this lies in the fact that there has been no EU-wide horizontal report or thematic evaluation study available on local development for the last decade. Once the programmes were agreed, the Commission was not able to intervene to up-date or change thematic priorities. Very few Member States chose to devote part of their mainstream regional programmes to support either local economic development as such, or partnership and integrated approach (IRL, UK, DE...).

For the local development projects and their promoters, the only remaining possibility was to transform themselves into free-riders of the trans-national cooperation strand of INTERREG III, completely misrepresented in relation to its initial purpose of focusing on spatial planning approaches. Another solution for existing local development strategies was to submit a bid for networking in the interregional cooperation strand of INTERREG III. However, the intercultural dimension of working transnationally was often an obstacle for local actors, and match-funding rules and administrative procedures were complex, which often dissuaded them. Moreover, both main priorities – technological innovation and local well-being – did not fit with the multiple dimensions of local development and the rigid selection of the projects by calls for proposals was frequently a barrier to entry⁷⁴.

⁷⁰ EC, *A shared commitment to employment*, Communication COM (2009)257 (June 2009)

⁷¹ A6 – 0041/2009 – adopted 20th January 2009

⁷² EC, 'The impact of the cohesion policy' in *Growing regions, growing Europe : Fourth report on economic and social cohesion* (2007)

⁷³ Jouen M, 'Endogenous local development versus foreign direct investment strategies: are there alternative regional strategies in EU 27?' in Tönshoff S and Weida A, *Where top-down, where bottom-up?*, Peter Lang, Frankfurt am Main (2008)

⁷⁴ Richard T, *Coopération territoriale européenne : le défi des programmes transnationaux* Etude comparative des espaces de coopération de la Mer Baltique et de la Méditerranée (Interreg IIIB et démarrage des programmes IVB) document not published (Aug 2009)

URBAN II tended to focus on strategies to fight against social exclusion at the local level; it explicitly promoted place-based approach as well as partnership and integrated strategy but did not support whole economic development strategies. Evidence shows that local partnership was a factor critical to the success of Community Initiatives, to the extent that it was one of the crucial conditions to meet local needs and increase effectiveness of the delivered measures⁷⁵. Most URBAN II programmes had very limited resources and covered small populations.

In the candidate countries, ISPA was dedicated solely to hard investment, and even if networking was formally encouraged between candidates and EU 15 regions – for example through the City twinning arrangements of PHARE – the task was not easy as the financial Regulations did not always fit together. In practice, this kind of learning-by-doing method tends to be time-consuming, especially when it concerns transition countries and development models that are not accompanied by any political discourse. The ensuing period from mid-2004 to 2006 created few opportunities to make major changes as the main concern of the new Member States was to develop the institutional capacity to manage the Funds and then increase their own absorption capacity for the allocated budget. Moreover the general economic context of rapid growth and soaring property markets pushed the Eastern European countries to continue attracting inward investment as a means to combat unemployment and to increase their GDP.

For the 2007-2013 programming period, the contribution to the Lisbon Agenda priorities became the main concern of the Structural Funds. The earmarking constraints pushed the regions away from local development, both because it did not fit easily with the list of themes related to competitiveness and because its holistic nature clashed with the sector-based trend.

In urban areas, URBAN II had played a pedagogic role in the direction of local public decision makers at least in the EU-15 where it had been applied. Each region was encouraged to devote a part of its regional development programme to cities according to the URBAN methodology. The results of a first assessment of the urban dimension in the regional development programmes⁷⁶ show the perpetuation of a split between EU-15 and EU-12, the latter being tempted to favour physical investments at the local level. As regards citizens' participation in the programming phase and implementation of the actions, these seem to be rather weak in most programmes, despite their crucial importance. While foreseen in some EU-15 operational programmes, especially in France, Germany and Spain, the participation of civil society was almost absent in EU-12 programmes "*Because of the traditional centralism and paternalism, and the weak commitment of citizens at local level, the methodological experience and practice of citizens' participation at local urban level is limited*" (quoting the Romanian Ministry for development, public infrastructures and housing⁷⁷).

In 2003 a network to exchange experiences was created, the URBACT programme. This was an exchange-of-experience programme for the URBAN Community Initiative. Only limited resources were available to the URBACT projects, which did not include money for implementation. URBACT II in the current programming period introduced a number of innovations in programme design that strengthen the impact of the programme on the ground. The creation of local support groups in each partner city and their task of preparing a local action plan on the project topic helped to anchor the exchange of experience of the networks and working groups in practical reality and give a legacy to the actions. However, as before, any implementation is dependent on the local action plans securing support from the ERDF and in some cases ESF operational programmes. An enhanced role for the Managing

⁷⁵ GHK, *Ex-post evaluation of the URBAN I Programme*, study for EC (2003) Partnership with the Cities – The URBAN Community Initiative (2003) (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/cities/cities-en.pfr)

⁷⁶ EC, *Renforcer la dimension urbaine, analyse des programmes opérationnels cofinancés par le FEDER pour la période 2007-2013*, Document de travail (Nov. 2008)

⁷⁷ Ibid p.45

Authorities within the majority of URBACT II programmes and especially among the Fast Track programmes that form part of Regions for Economic Change (alongside selected INTERREG 4 C projects) will help to secure resources for the cities. By the mid point of the programme at the end of 2009, URBACT II had 45 projects in play with over 400 local support groups formed in upwards of 250 EU Cities and involving more than 5000 local actors.

Since the accession of many small or medium-sized new Member States, territorial cooperation has become a more valued issue, both at cross-border and macro-regional levels. In many countries, the positive reaction of local and regional authorities to the introduction in 2007 of a new legal instrument such as the European Grouping for Territorial Cooperation (EGTC) illustrates this concern. Local and regional authorities quickly seized this new opportunity to agree on multi-faceted cooperation projects under the heading of EGTC. With reference to the first EGTCs created, this new status seems flexible enough to fit small local cross-border and single purpose cooperation as well as multi-purpose cooperation uniting 10 million people and 5 regions. It may give a new impetus to local development practices, although it does not necessarily involve bottom-up and partnership approaches⁷⁸.

Finally, despite repeated calls for innovation in political speeches and EU guidelines, the nascent dynamism created by a mix of social innovation on the ground, new ways of delivering public services and ICT-led local community awareness has still not been reflected in cohesion policy.

2.4 Other EU programmes and policies

In the other EU programmes, the major new initiative comes from axis 4 of the European Fisheries Fund and the recent launching of the FARNET support unit which aims at building a 'learning platform' for areas and groups involved in strategies for sustainable development of fisheries. Its main objectives are: to build capacity in integrated territorial development by providing guidance and support to assist local fisheries groups and partnerships; to identify, test and transfer successful responses to the challenges facing fisheries areas; and to create a platform and a voice for fisheries areas by connecting local learning and innovation to broader debates. On paper at least, from a local development perspective, this LEADER-type adaptation of approaches to the development of coastal areas looks promising in its overall approach. It has the advantage of drawing on previous experience and maintaining a close link to added-value developments within production chains and stakeholder-based fisheries-management approaches.

A quick look at the potential among EU sectoral policies to support local initiatives confirms both the large variety of supply and its complexity from the local actors' point of view. The list is long and constantly changing as most of the programmes deliver support through competitive bids and adapt their focus according to new political priorities. This is particularly the case for the Competitive and Innovation Programme (CIP), which contains several sub-programmes for innovative local transport projects and innovative local energy projects, for LIFE+. This large variety of financial opportunities does not mean that local projects are easily able to gain support, nor that local development strategies are promoted. On the contrary, they tend to isolate thematic projects from the integrated strategy and adapt it to fit with the requirements of sectoral programmes.

Another potential resource derives from the 7th Framework research programme and its attempt to increase support to applied research in the socio-economic field. However, although the local dimension is present in several research networks on urban issues, rural issues and the social economy, local development as such has not been identified as a topic. In addition, the idea of a mutual learning process between the academic community and the practitioners is very difficult to bring about and is rarely seen in practice. This is precisely the

⁷⁸ METIS *The European Grouping for Territorial Cooperation, State of play and prospects*, CoR study series (2009)

obstacle that several promising research projects tried to address under the 6th Framework Programme, for example Katarsis⁷⁹, dealing with social inclusion and innovation, and Social Polis⁸⁰, aiming at creating a social platform on cities and social cohesion.

3 Lessons from the past: re-assessing added value

The assessment of the post-2000 period can appear disappointing compared to the dynamic initially promised by the support for local development in the 1990s.

A more detailed analysis allows us to moderate this opinion, or at least to include the reasons, in particular external factors, which led to this development; and to assess what local development continues to bring or could bring in the future.

It raises the question of the good appropriation of tools and methods developed in the earlier period which was characterised by high-unemployment in 15 Member States, the adequacy of local development with a new EU political context, and the role of evaluation in grasping the value brought by local development.

3.1 Tools and methodology

The period before 2000 saw the publication of key reports on the relevant tools to support local development.

The DG XVI Report on «Added value of local development and engineering», dated 1994⁸¹, presents an impressive and accurate summary of the main lessons for policy tools and methods that is still valid. It highlighted the impact of local development experiments on the wealth of an area, from a political, cultural, environmental, social and economic viewpoint and stated guidelines in the form of principles for EU support policies.

These principles were:

- 'transversality' to allow the interaction between policies focused on infrastructures and those to support intangible investments (training, education, animation, social innovation, services to the business and to citizens),
- 'scale' to encourage networking and cooperation of small-size projects and companies,
- 'lifting of enclaves' to favour strategies creating value on the basis of quality and speed,
- 'organisation' insisting on the implementation of a gradual, integrated and lasting strategy.

It listed the conditions for an integrated approach to local development:

- a local support structure possessing several qualities: stability and permanence (between 5 to 10 years), variable structure of partnership between the public and the private sector and rural-urban authorities, cooperation between various levels of governance, integrated and comprehensive approach,
- financial tools encouraging risk-taking and local 'roots',
- a focus on the needs of the productive fabric,
- networks to exchange practices and transfer experiments.

Later, the LDEIs reports drawing from the evaluation reports for specific pilot-projects set out complementary aspects:

«Recent experience has shown that duration, area-based approach and partnership between the sectors involved are the most essential points ... although the proximity of beneficiaries and project organisers seems to be decisive in the start-up phase, it is important for initiatives to be able to count on support both at higher level (training, social partners, etc) as well as from a uniform and solid framework at national and

⁷⁹ <http://katarsis.ncl.ac.uk>

⁸⁰ www.socialpolis.eu

⁸¹ CRIDEL Coordination, *Valeur ajoutée et ingénierie du développement local*, EC Studies on regional development, (1994)

international level (information, legal protection, finance, standards, taxation, infrastructure ...). Partnership should be regarded as two-dimensional: rather than being considered to be only a 'horizontal' arrangement bringing together all involved parties in the private and public sectors in a given territory, there is also a 'vertical' dimension with parties at different levels.»⁸² «While extending local and regional partnerships to include the private, voluntary and educational sectors is a relevant priority, it is worthwhile examining in detail the role entrusted to the decentralised public services, particularly those responsible for employment. They are essential partners, but they do not automatically make good local co-ordinators when it is a question of motivating a region to take charge of its own development.»⁸³

Regarding the guidelines for future policies and improving existing systems, the considerations were already clear:

*«strengthening evaluation – social and environmental indicators should therefore be introduced for analysing developments and the attractiveness of a territory, integrating data relating to changes occurring locally in the private and public sectors; improving information; continue experimenting – EU support for experimentation should not be restricted under the guise of rationalisation, since it meets a need for the renewal of public assistance and is sometimes the only means of expression for local innovation; permit joint financing by the Structural Funds; ensure trans-national visibility – in any event, EU added value presupposes the existence of trans-national support and coordination structures with the task of monitoring local experiments, divulging methods and capitalising on good practice – complying with the competition rules».*⁸⁴

Prior to the launching of the 2000-2006 programmes, DG REGIO drew lessons from 15 years of experimentation in an internal report. Among others, it came to the following conclusions⁸⁵:

- that innovative actions on local development should be considered as prototypes and not as flag-ship policies for the beneficiaries;
- failures should be accepted and only a small number of successful experiments should be selected to be mainstreamed;
- topics should be carefully chosen not to duplicate the themes already promoted by mainstream programmes;
- direct management by the Commission should be accompanied by exceptional arrangements strictly defined as regards the financial and management rules;
- evaluation should be about method and process and not only about cost-effectiveness ratios;
- evaluation should help to re-orientate the scope of a programme if needed;
- exchanges of experiences should be about methods and practices, and would avoid projects that are highly dependent on the given context;
- added value should not be confused with the sustainability of a local initiative;
- and finally, it should be clear that the EU added value relies on the Commission's officials to interpret and anticipate changing situations and new challenges and to provide regional and local authorities with new methods and tools that may solve their problems.

This brings us to putting the findings of recent evaluation reports into perspective. For example, the EQUAL evaluation report of 2006 put forward some considerations that are not new:

⁸² EC, *Lessons for the territorial and local employment pacts, First Report on local development and employment initiatives*, Working paper of the services, OPOCE, CE 07 97 272 EN (1996)

⁸³ EC, *The era of tailor-made jobs, Second Report on local development and employment initiatives*, Working paper of the services, OPOCE, CE 09 97 220 EN (1998).

⁸⁴ Ibid

⁸⁵ DG REGIO 'Observations as regards the future innovative actions 2000-2006' unpublished document (April 1999)

«On the basis of our fieldwork, we found that the success factors in the formation of a trans-national partnership included: a) choosing partners working on common issues and/or with similar target groups, and with comparable trans-national budgets; b) ensuring that there is a congruency or complementarities of interests and objectives; c) drafting a precise work plan and involving all partners in this exercise; d) taking into account that the construction of trans-nationality requires time.»⁸⁶

When it comes to financial management, the introduction of the global grant has been considered a significant step forward. While it has never been widely used, it inspired some fundamental reforms of the delivery mechanisms at national level and new governance arrangements which facilitated local development approaches. However, this effective empowerment tool is viewed as a threat by both the guardians of the subsidiarity principle and the defenders of the top-down approach. This explains why it has suffered continuous attacks, either open or hidden, and has generally been criticised by the financial controllers and auditors. During the last two decades, the «financialisation» of the economy and the globalisation of the banking system pushed the banks further from the real economy and the local actors. As a result, problems to access to credit and banking facilities (financial exclusion) became a growing issue for local project promoters, which both the micro-credit facility and the JASMINE initiative⁸⁷ are intended to tackle.

On the legal side, little progress has been made at EU level. The reality on the ground varies a lot, and has furthermore been complicated by an anarchic multiplication of new national statutes for non-profit organisations and social enterprise companies. For example, there has been the creation of new legal forms of Social Enterprise in Finland, of Scic and Scop in France, and of Community Interest Companies in the UK, each with different rules concerning asset protection, rates of return to investors and membership.

The overall but provisional conclusions are two-fold. First, it does not follow that knowing good lessons and possessing the instruments necessarily mean that it is easy for programme managers to implement them and for the EU desk officers to convince local actors to take them on board. Second, the reasonably good results achieved by local development projects did not prevent the decision-makers at the higher level – EU or national – from deciding to cut the funding or to put an end to the programmes. Possible explanations of this state of play are multiple and range from political choice to lack of information. However, it is interesting to explore four specific issues, which are still subject to discussion and controversy:

The sustainability issue covers different things which merit separate treatment. First, the ability of projects to last after the period of public financing too often appeared to constitute a determining criterion of success of the programme, demonstrating that it had made it possible to select good projects and to endow them with the means necessary for their independent development. In fact, this evaluation criterion should only be valid for start-up programmes. If the objective of the local development initiative is to support innovative projects or approaches, a rather high rate of failure should be foreseen⁸⁸ and projects should be assessed on the degree of change and innovation that they introduced⁸⁹. However, such a focus for evaluation studies would require anticipating the results and making a preliminary diagnosis of the current public policies failures.

Second, a distinction should be made between the different kinds of beneficiaries and their ability to survive without public funding. On the one hand, the continual movement of birth and death of new initiatives would rather support the idea that they intrinsically need a high level of ongoing and sustained public financing. However, some of the projects could be submitted to a specific threshold if they provide services or activities close to the market. On

⁸⁶ EC Fourth and final EU-wide evaluation report of the EQUAL Community Initiative from 2001 to 2006, (2006)

⁸⁷ www.eif.org/jasmine/

⁸⁸ EC, *Actions-pilotes en faveur des chômeurs de longue durée de plus de 40 ans – ligne B2-605 du budget général 1995*, Rapport final DG REGIO (1998)

⁸⁹ Moulaert F et al. *Towards alternative models of local innovation* in Urban Studies vol. 42, n.11 (2005)

the other hand, the need to sustain core agencies that are providing quasi-public services and technical assistance is not really arguable; their sustainability should be evaluated on the basis of the relevance of their tasks for the area and for the public concerned.

Peer reviews and bench-marking have been actively promoted in the framework of the Lisbon Strategy. While they may sometimes be useful to help Member States reform their sectoral policies in a coordinated way, they do not seem suitable to supporting local development as it requires more adaptation to the local context than standardisation.

Mainstreaming, which is taken here to mean the transfer and integration of the lessons drawn from a particular experience or innovation in wider public policies is an old concern of supporters of local development. This buzz word brought together almost everybody at the turn of the century. But the agreement relied on a misunderstanding as mainstreaming was also favoured by National administrations which supported it as a way of simplifying the programmes and reducing the EU budget. For local development, the experience of the last decade of mainstreaming is viewed as being at best disappointing and to some extent a trap.

For example, far from trying «(i) to provide a common framework for analysis; (ii) to identify which features could be incorporated in public policies; (iii) to explore new ideas» as expected by the European LEADER Observatory,⁹⁰ mainstreaming resulted in a dilution of the local development approach in the sector-based logic of the operational programmes for rural development. This evolution was predictable when considering traditional mentalities and delivery procedures. The challenge was clearly stated in 2004 by a study⁹¹ endorsed by the Commission, which highlighted the obstacles and challenges overcome by successful rural groups and the policies and provisions to be made in order to ensure a propitious governance context. 23 recommendations were listed and regrouped under three headings dealing with:

- the removal of the administrative and structural barriers (e.g. simplified funding rules such as multi-sectoral and pluri-annual funding, clearly-targeted and measurable objectives instead of a detailed list of eligible activities, transparent conditions for global grant implementation, decentralised governance mode, accelerated institutional capacity building),
- the provision of strong financial, technical and political incentives for mainstreaming,
- and the setting-up of a European networking device (RURAL-ACT) to catalyse cooperation projects between the old and new Members States.

It is interesting to note that the study also advised the Commission to create «a LEADER-type Community action to experiment new pathways and procedures of local development» in order to face the lack of experience in endogenous local development in the new Member States. Unfortunately, this advice was not taken on board for the 2007-2013 programming period.

The same concern was expressed in the fourth and final EU-wide evaluation study of EQUAL⁹² as it stated in 2006 that «the contribution of the mainstreaming principle to the added value of the programme has been so far limited». In this case too, «networking and mainstreaming have worked well inside EQUAL but had little impact outside». Very similar conclusions to the LEADER mainstreaming study were drawn, as regards the «essential co-ordination role for the Commission in matters of transnationality» and the EU added-value.

Second, sharing with other national authorities the view that a local development policy could not hope to deal with the full range of problems facing areas⁹³, the Commission did not create the practical conditions for good mainstreaming. No strong internal coordination

⁹⁰ Kolosy K, *Rural governance and the European LEADER initiative*, PhD thesis, Aberdeen University, department of geography (2004)

⁹¹ ÖIR Managementdienste GmbH, *Methods for and success of mainstreaming LEADER innovations and approach into rural development*, study for EC (2004)

⁹² EC *Fourth and final EU-wide evaluation report of the EQUAL Community Initiative from 2001 to 2006*, (2006)

⁹³ EC, *Renforcer la dimension locale de la stratégie européenne pour l'emploi* Communication COM (2001) 629 (Nov 2001)

Batchler J *Future of the cohesion policy and integrated local development*, Conference Report Prague (2009)

mechanisms were created between the geographical units and those in charge of the Community Initiatives, in order to anticipate and to facilitate the mainstreaming process, neither in DG REGIO nor in DG EMPL⁹⁴. Moreover, since the operational and methodological tools have been dropped or not updated, the desk officers in the geographic units were in a difficult position to provide any technical or intellectual support to the managing authorities. Where material survives from earlier periods it does so on websites that are themselves designed in traditional formats without the modern interactivity that is expected by users in a Web 2.0 world.

More generally, with the exception of non-mainstreaming extreme situations, several types of mainstreaming seem to be currently at work. A distinction could be made between the multiplication/diffusion model which consists in extending the geographical coverage and spreading the method in other programmes (e.g. LEADER history); the national network model which transforms the EU experimentation in a national programme (e.g. PRODER in Spain and Portugal, POMO in Finland, Area partnerships in Ireland); the vertical model which creates room for a special priority in the development programme (e.g. URBAN history and the urban dimension in the regional programmes) and the horizontal model experimented in the Netherlands. Each of these models would need thorough examination and be submitted to a discussion of its merits and pitfalls.

Partnership remains a big issue, even if approaches to it have changed overtime. Initially, it was an obvious method for the European Commission to overcome the filter of national administrations and break the vicious circle of under-development in some regions⁹⁵. Certainly, local development helped to extend the number of partners in the private sector and in civil society that may participate in the design and the implementation of integrated strategies aimed at improving the quality of life, the level of human resources, productivity, incomes, demography and the physical environment. It revealed itself to be a key instrument of collective commitment, easing the mobilisation of the vibrant forces of a locality for a given objective, thereby even contributing to the quality of democracy, better efficiency of public expenditure and true effectiveness of public policies. The main obstacles for a good partnership remain valid⁹⁶: first, partnership needs to fit with the objective and the tasks it plans to fulfil (i.e. for example, the classical distinction between a strategic partnership and an implementation partnership); second, it requires a culture of dialogue and trust. The latter is not given *per se* and calls for external support, training and other capacity-building interventions. The increased diversity of Member States in the EU since 2004 may have represented an additional obstacle.

3.2 Policy focus and timeliness

For the last decade, the general picture has become more blurred at the same time. It was also made more complex in the absence of a regular follow-up of EU and national support policies.

Firstly, in general, one can consider those National governments, local and regional authorities, and local groups who had made use of local development and were familiarised with all its components (partnership, programming, integration, strategic approach, etc.) during the previous decade. In many cases they have completely assimilated them and to a certain extent standardised their approach. This is so in the Nordic countries, but also in Austria, Portugal, Ireland, Spain and more generally in rural areas. Despite the decline and even cessation of some local initiatives, the learning process they have engaged in, even where they have been short-lived has challenged traditional, sectoral and top-down practices.

Secondly, the first decade of the twenty-first century suffered from a weakness of clear objectives in national policies and in European guidelines about how to give backing to local

⁹⁴ EC Fourth and final EU-wide evaluation report of the EQUAL Community Initiative from 2001 to 2006, (2006)

⁹⁵ Constantly acknowledged in the EU Cohesion Reports and repeated by the Barca Report, *An agenda for a reformed cohesion policy: a placed-based approach to meeting EU challenges and expectations*, study for EC (2009)

⁹⁶ Turok I, *Area-based partnerships in Ireland: collaborative planning in practice?* EURA conference paper (May 2001)

development schemes. They were presented as an instrument, a possible option in the ESF or ERDF programmes, but without showing what they could be used for. The situation was not helped by the lack of any deep reflection on political objectives related to local development in a profoundly changing political and socio-economic context in the Agenda 2000 process, similar to that provided by the 1993 White Paper.

The low level of interest among those who were not already practising local development and, later of the new Member States, can be explained at the same time by the optional status of support to local development in the cohesion policy menu and also by the lack of guidance on how to implement local development approaches, since technical assistance offices had been closed, the budgets allocated to the Community initiatives and to the pilot projects considerably reduced (from 10% to 5% of the cohesion policy budget), and the relationship between the EU level and the local level reduced .

In the absence of clear aims for local development in the regional programmes, the operators felt free to assemble groups of local projects rather than to engage their cities or regions in conceiving and implementing genuine integrated strategies of territorial development. Moreover, EU intervention under the Lisbon Strategy and under the new Structural Funds programming for 2007-13 focused on growth and not on a wider concept of development. This deficiency was largely underlined by Fabrizio Barca who suggested that EU interventions should in the future focus on European public goods.

Lastly, for new Member States and in the context of the 2000s, the concept of local development did not appear to support their priorities for economic development and in particular the growth imperative. The main concern of both the EU and the candidate countries was to achieve economic transition and the modernisation of the economic fabric through macroeconomic or financial measures and by a growth model based on foreign direct investments in anticipation of the enlargement of the Single Market. This largely reached its target since the influx of foreign capital⁹⁷ allowed the Eastern European countries to record substantial productivity gains because the foreign-owned companies increased the average⁹⁸. By 2002, the rate of foreign trade openness of these countries reached on average 80% for more than half of the EU15 (56%)⁹⁹.

The second priority concerned accessibility of the region and improvement or modernisation of the network infrastructures (e.g. public service utilities such as energy, transport, water and waste) and amply justified the high appropriations of the Cohesion Fund. Experience highlights, however, certain methodological gaps. Indeed, recourse to the public-private partnership is only viable if public local, regional or national administrations are able to be good contracting authorities, in other words if the administrative staffs have at the same time the technical skills and the necessary institutional capacities to avoid being out-negotiated by sophisticated private-sector counterparts. The experience of cross-border leasing in many Member States including Germany suggests that few public authorities really understand the minutiae of these types of complex contracts.

As regards the other economic fields related to the quality of life (for example, health, waste management, environment, climate change, agriculture, and education), modernisation requires strong mobilisation of the population if they are to succeed in wider terms than just through infrastructure investment. In the past, the discourse on deregulation and the personal enrichment prospects functioned to some extent, making it possible to have sacrifices and inequalities considered acceptable as temporary or to encourage the citizens to solve their problems by themselves by calling for the private sector to mitigate the shortcomings of the public services. While this model was satisfactory for a large majority of the EU-12 citizens, it also marginalised a part of the population, such as the least educated

⁹⁷ e.g. rising to 14% GDP in SK and 8.2% GDP in CZ in 2002

⁹⁸ in 2002, for manufacturing industry, the productivity of the foreign-owned companies was twice higher than that of the local companies

⁹⁹ DREE - Dossier, *Elargissement de l'Union européenne : un nouveau marché*, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, Paris (2004)

persons, the inhabitants of rural areas, Roma and elderly people. As the economic fever of the last decade dies down, social challenges add to the new political challenges such as the integration of migrants, ageing, competitiveness (without reliance on foreign direct investment), global warming, energy dependence, local public services and food security.

Moreover, reinforced by the severity of the financial crisis, the growing debate about the right balance between the endogenous and the exogenous focus in a development strategy sheds new light on the continuing need for local development¹⁰⁰.

3.3 Re-assessing the added value of local development

While evaluation is generally recognised as part of a learning process for the beneficiaries and the management authorities, it still represents a major problem for the local development initiatives. The majority of pilot projects and other support policies conducted during the second half of the 1990s were subject to evaluations which *ex-post* created doubts as to their political relevance (too much direct support of the projects from the EU level), their efficiency in relation to the national policies (windfall effects, overbid effects) and underlined limited quantitative results.

In fact, the problem is about two different issues: the effectiveness of the local development projects and bottom-up approaches which benefited from the support programmes, and the usual diffuse character of interventions supporting experimentation. This double problem arose distinctly from the 2002 report¹⁰¹ of the Court of Auditors on ESF Local employment actions. The Court criticized both the absence of a basic precise definition of local employment and the overlap with other programmes.

The evaluation issues were subject to constant recommendations from the beginning, in particular in the regular reports on LDEIs¹⁰², stressing the need to adapt the evaluation criteria, in a more qualitative direction, in order to take into account the rather slow development cycle of the bottom-up approach. The evaluators made many suggestions: some of them stressed the need to acknowledge the overall process associated with local development, and a territorial approach based on diffuse socio-economic dynamics¹⁰³; others insisted on the specific character of local development – its inputs as well as its outputs – which are not always easy to capture, e.g. the bottom-up nature of partnerships¹⁰⁴ or the integration principle. Others again considered that it was crucial to maintain or to develop self-assessment methods and other types of evaluation, i.e. cross-national evaluation¹⁰⁵. It remains unclear whether these recommendations have been followed in the implementation of new evaluation studies.

However this debate questions the relevance of the concept of performance applied to local development and the need to enlarge the scope of the evaluation, taking into account the so-called added value, at micro and macro-levels.

At micro-level, the qualitative contribution of local development and its learning process have often been recognised by experts¹⁰⁶. They tend to converge on three main results¹⁰⁷: to overcome market failures, to improve local capacity and to facilitate empowerment. As regards LEADER, its added value was summarised in the 2004 mainstreaming study as

¹⁰⁰ Jouen M, 'Le rôle et la place des facteurs endogènes dans le développement des territoires' in Godet M et al. *Économie et nouvelles formes d'innovation dans les territoires* Documentation française Paris (forthcoming 2010)

¹⁰¹ European Court of auditors, Special Report on local actions for employment, n. 4/2002 (2002) – EC, Answers to the Special Report, n. 13173/02 FIN 403 SOC 442 (Sept 2002) – EU Council, Draft conclusions n. 6611/03 (Feb 2003)

¹⁰² EC, *The era of tailor-made jobs, Second Report on local development and employment initiatives*, Working paper of the services, OPOCE, CE 09 97 220 EN (1998).

¹⁰³ Saraceno E, 'The evaluation of local policy making in Europe – learning from the LEADER Community Initiative' in *Evaluation 1999*, vol 5 p439-457, Sage Publications (London) (1999)

¹⁰⁴ Pylkkänen P, 'Lessons learnt and future challenges of the LEADER method – a case from Finland' in *The rural citizen: governance, culture and wellbeing in the 21st century*, Plymouth (2006)

¹⁰⁵ EC *Fourth and final EU-wide evaluation report of the EQUAL Community Initiative from 2001 to 2006*, (2006)

¹⁰⁶ See the references in the annex

¹⁰⁷ Walsh J, 'Theory and practice: recent experience in Ireland' in Alden J and Boland Ph, *Regional development strategies: A European perspective* ;, RSA (1999)

follows: better use of local resources, expansion of the social capital, interactive learning process, empowerment of people, gain in quality in local or regional governance, increased efficiency in programme implementation and disbursement of funds. Generally speaking, the added value of local development initiatives covers its main outcomes: quality of life, amenities, modernisation, social cohesion, social capital and democracy.

However, it is widely acknowledged that these achievements are always submitted to specific frameworks and methodological conditions, which are usually designated as «success factors». There are too many lists for these factors. They have not changed dramatically over time and differ only on the ranking of the factors¹⁰⁸.

The most recent list was drafted at the Prague Conference on «The future of the cohesion policy and integrated local development» in March 2009. It includes the following elements:

- long-term framework,
- appropriate management capacity,
- commitment of all parties,
- sustainable development approach,
- tailored measures (with a place-specific mix of hard and soft measures),
- cooperation between local actors,
- subsidiarity (i.e. decentralised context),
- connectivity and networking,
- inspiration and leadership,
- a supportive financial and legal framework.

Critical mass, relevant area basis and the availability of support structures should probably be added to this list.

However, the framework may be insufficient if the local initiatives do not use a sort of a toolbox, which corresponds to the inputs of local development. It includes:

- a true and enlarged partnership,
- a multi-sectoral and comprehensive strategy,
- and dedicated delivery mechanisms.

Experience shows that tools may be different, depending on the life cycle of the projects (i.e. experimentation phase, development phase, research phase, mainstreaming), and the development of an area.

From a macro-level viewpoint, it is necessary to recognise the merit and effectiveness of the complete range of measures, including support for local development that the national and regional stakeholders had at their disposal at the turn of the century. The spill-over effect of the new technologies associated with the flexibility of labour markets may largely explain, for the better (reduced unemployment) and for the worse (precariousness and poor quality of the new jobs), the absence of negative social consequences of the explosion of the 'dot com internet bubble' in 2000, and the ensuing steady growth in the majority of the EU-15. But these can also be attributed to the supportive and experimental policy followed during the 1994-99 period.

Since the beginning, little attention has been paid to the objective of social change, intrinsic to any development policy¹⁰⁹, and therefore the need for a policy to support local development. The academic literature identifies three mechanisms to spread social innovation¹¹⁰: imitation, coercion (Regulation) and conformity to values (new legitimacy). Local development may be useful in two of them – i.e. imitation and values: it produces innovation and good practices likely to be diffused to peers; it works in engaging civil society in participatory processes; it aims at creating shared ideas and practices, and accordingly to

¹⁰⁸ See the references in the annex

¹⁰⁹ Which can be seen according to Amartya Sen in *Development as a freedom*, as "a process of expanding real freedoms that people enjoy"

¹¹⁰ Klein JL and Denis Harrisson *L'innovation sociale – émergence et effets sur la transformation des sociétés* (PUQ, Québec, 2007)

speed up changes in mentality in a flexible way, and also to facilitate the upholding of standards.

The analysis of practices at local level shows that "successful strategies" shifted from a narrow economic and social focus to a larger objective that could be seen as part of sustainable development according to differing definitions, and should include some creative or innovative components¹¹¹.

The impact of rural local development is a genuine demographic rebirth, noted in almost all EU-15 members and put forward by OECD¹¹² as a "paradigm shift". It ends with the conclusion that rural areas deserve to be looked at as places that demonstrate the potential to develop and no longer as problematic and backward territories. However, disadvantaged places still remain even if their situation results mainly from natural or structural handicaps. Provided that the same policies are implemented, such a positive evolution seems also possible in the EU-12 in the medium to long term¹¹³.

For urban policies, there is a striking contrast between local politicians' attitudes when faced with socio-economic and environmental issues, independently of their political options. On the one hand, mayors or other policy makers feel disappointed and impotent vis-à-vis social exclusion in disadvantaged inner or outer parts of cities, a feeling that may be summarised in two sentences "*We have already been testing everything for 20 years*", and "*Even if we get results, they are mere drops in the ocean*"¹¹⁴. On the other hand they express enthusiasm for strategies related to the environment, energy savings, technological and social innovation, which testifies to the rapid spread of the Local Agenda 21 movement. It should be noted that in these cases EU support is often required more in terms of labelling than of co-financing and more to support the networks than to finance the actual projects (e.g. the 'Covenant of Mayors'). This in turn raises the question of the relationship between the potential of local development and the size of the problems that require national and regional level intervention and Regulation¹¹⁵.

4 Conclusion

In conclusion, despite changing priorities and a changing context, the EU interventions have been outstanding for local development. It seems that local development fulfils different functions, depending on the socio-economic contexts and the stage in the economic cycle. It may be good both during and after an economic crisis when the creation of new opportunities is dramatically needed, or in a growth period when it is necessary to narrow the gap between the winners and the losers (that could be groups of people or places), to address the problems faced by the most excluded people or the remotest areas. Thus, the association frequently made by policy makers and politicians between social exclusion and local development during the 2000s may be understood to be the reflection of a focus on its «repairing» function during a relatively prosperous decade. Hence, the 2008-2009 crisis re-opens avenues for a wider spectrum of policy options for local development.

Following this assumption, tools and methods may differ slightly according to the objectives of local development: creating a new path of development or targeting marginalised areas or groups. Thus, adaptations will obviously be required to take into account the needs arising out of the crisis, the changing expectations of the population, and 'new' challenges such as globalisation, climate change, ageing, and food and energy shortage.

¹¹¹ Moolaert F et al. *Towards alternative models of local innovation* in Urban Studies vol. 42, n.11 (2005)

¹¹² OECD, *The new rural paradigm: policies and governance*, OECD publications (2006)

¹¹³ Van der Ploeg J, *Rural mobilisation and the mobilisation of local actors*, Conference Paper Salzburg Conference (Nov 2003)

¹¹⁴ Heard in the Eurocities Annual Congress in Manchester in 2006

¹¹⁵ Townsend P., *Poverty in the UK*, Penguin books (1979) quoted in Glennerster H et al. *Poverty, social exclusion and neighbourhood: studying the area-bases of social exclusion*, CASE Paper London (Nov 1999)

Amin A., "Le soutien au local au Royaume-Uni : entre recul politique et engagement solidaire" in *L'innovation sociale - émergence et effets sur la transformation des sociétés*, Klein JL et Harrison D, Presses de l'université du Québec (2007)

References

- ACORD International SA, *Evaluation intermédiaire du PIC EQUAL entre 2000 et 2002 Luxembourg* (2003)
- Amin A, "Le soutien au local au Royaume-Uni: entre recul politique et engagement solidaire" in *L'innovation sociale - émergence et effets sur la transformation des sociétés*, Klein JL et Harrisson D, Presses de l'université du Québec (2007)
- Bachtler J, *Future of the cohesion policy and integrated local development*, Conference Report Prague (2009)
- Barca F, *An agenda for a reformed cohesion policy: a placed-based approach to meeting EU challenges and expectations*, study for EC (2009)
- CRIDEL Coordination, *Valeur ajoutée et ingénierie du développement local*, EC Studies on regional development, (1994)
- Dargan L and Schucksmith M, *Innovatory economic development – comparative report*, Salzburg Conference (Nov 2003)
- DREE - Dossier, *Elargissement de l'Union européenne: un nouveau marché*, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, Paris (2004)
- EAUE, *Job creation in the environmental sector – Local employment initiatives in Europe*, study for the EC (1997)
- ECOTEC, *The new Member States and local employment development: taking stock and planning for the future*, study for EC (Nov 2006)
- Official Journal n. C 161 21.06.1984
- EC, *Growth, competitiveness and employment – Challenges and tracks to enter in the 21st century*, White paper of the EC, OPOCE suppl. 6/93 (1993)
- EC, *Inventory of EU actions in favour of local development and employment* SEC 94-2199, (19 December 1994)
- EC *The local development and employment initiatives: an investigation in the European Union*. Working Paper of the services, OPOCE, CM 89 95 082 EN (1995)
- EC, *A European strategy of support for local development and employment initiatives*, Communication COM (95)273 (June 1995)
- EC, *ESF and the new sources of jobs*, conference report, EC conference in Rome (1996)
- EC, *Community Structural assistance and employment*, Communication COM (96)109, (1996)
- EC, *Lessons for the territorial and local employment pacts, First Report on local development and employment initiatives*, Working paper of the services, OPOCE, CE 07 97 272 EN (1996).
- EC, *The new regional programmes 1997-1999 under Objective 2 of the Community's structural policies –focusing on jobs*, Communication COM (97) 524 (1997)
- EC, *Agenda 2000; pour une Union plus forte et plus large*, Communication COM(97)2000 vol 1 (1997)
- EC, *Actions innovatrices de l'article 10 du FEDER – nouveaux gisements d'emploi* DG REGIO publication (1997)
- EC, *Actions-pilotes en faveur des chômeurs de longue durée de plus de 40 ans – ligne B2-605 du budget général 1995*, Rapport final DG REGIO (1998)
- EC, *The era of tailor-made jobs, Second Report on local development and employment initiatives*, Working paper of the services, OPOCE, CE 09 97 220 EN (1998).
- EC, *Pactes territoriaux pour l'emploi – 89 pactes locaux relèvent le défi du chômage* (Oct. 1999)
- EC, *Répertoire des projets Nouveaux gisements d'emploi de l'article 6 FSE 96/97* DG EMPL publication (1999)
- EC, *Les Actions structurelles 2000-2006, commentaires et règlements*, EC publications (1999)
- EC, *Agir au niveau local pour l'emploi – donner une dimension locale à la stratégie européenne pour l'emploi* COM (2000)196 (Avril 2000)
- EC, *Recherche-action 'Développement local et emploi' – évaluation des projets sélectionnés*, EC publication (2000)
- EC, *Implementing Innovative Actions in the framework of ESF article 6 (2000-2006)*, Communication COM (2000) 894 (2001)
- EC, *Renforcer la dimension locale d la stratégie européenne pour l'emploi* Communication COM (2001) 629 (Nov 2001)
- EC, *Pilot-Action 'Third system and employment'*, Seminar Report, EC publications (1998); List of the projects, EC publications (1999); synthesis of the action, EC publications (2002)
- EC, *Partnership with the Cities – The URBAN Community Initiative* (2003)

EC, *Lisbon Action Plan*, SEC(2005) 192, Créer la croissance et l'emploi: un nouveau cycle de coordination intégrée de l'emploi et de l'économie, SEC(2005) 193 (2005)

EC *Fourth and final EU-wide evaluation report of the EQUAL Community Initiative from 2001 to 2006*, (2006)

EC, 'The impact of the cohesion policy' in *Growing regions, growing Europe: Fourth report on economic and social cohesion* (2007)

EC, *Renforcer la dimension urbaine, analyse des programmes opérationnels cofinancés par le FEDER pour la période 2007-2013*, Document de travail (Nov. 2008)

EC, *A shared commitment to employment*, Communication COM (2009)257 (June 2009)

European Court of auditors, *Special Report on local actions for employment*, n. 4/2002 (2002) – EC, *Answers to the Special Report*, n. 13173/02 FIN 403 SOC 442 (Sept 2002) – EU Council, *Draft conclusions* n. 6611/03 (Feb 2003)

EU Council, *Conclusions of the Presidency* (23-24 March 2006)

EU Council, *Regulation on the ESF* (CE) 1081/2006, (5 July 2006)

EU Council, *General Regulation on the ERDF, ESF and Cohesion Fund*, (CE) 1083/2006, (11 July 2006)

GHK, *Ex-post evaluation of the URBAN I Programme*, study for EC (2003)

Henriques JM, *Mainstreaming EQUAL products*, Guide-Book EC publications (2007)

Jacquier CI, *Voyage dans dix quartiers européens en crise*, L'Harmattan Paris (1991)

Jouen M, *The EU action in favour of local employment initiatives*, Notre Europe (2000)

Jouen M, 'La stratégie européenne pour l'emploi local' in Dehousse R *L'Europe sans Bruxelles, une analyse de la méthode ouverte de coordination*, Paris, L'Harmattan (2004)

Jouen M, 'Endogenous local development versus foreign direct investment strategies: are there alternative regional strategies in EU 27?' in Tönshoff S and Weida A, *Where top-down, where bottom-up?*, Peter Lang, Frankfurt am Main (2008)

Jouen M, ***Social experimentation in Europe, Towards a more complete and effective range of the EU actions for social innovation***, Notre Europe, (Nov 2008)

Jouen M, 'Le rôle et la place des facteurs endogènes dans le développement des territoires' in Godet M et al. ***Économie et nouvelles formes d'innovation dans les territoires*** Documentation française Paris (forthcoming 2010)

Klein JL and Harrisson D *L'innovation sociale – émergence et effets sur la transformation des sociétés* (PUQ, Québec, 2007)

Kolosy K, *Rural governance and the European LEADER initiative*, Ph D thesis, Aberdeen University department of geography (2004)

Lepri St and centro studi CGM, *Impreditori sociali, secondo rapporto sulla cooperazione sociale in Italia*, Fondazione Giovanni Agnelli (1997)

Levai M, Haulica M and Chengelova E (Conference Papers on Hungary, Romania and Bulgaria) in *Flexicurity: key instrument for Local Employment Development Conference* 3 October 2008 in Sofia <http://www.eesbg.info>

Pylkkänen P, 'Lessons learnt and future challenges of the LEADER method – a case from Finland' in *The rural citizen: governance, culture and wellbeing in the 21st century*, Plymouth (2006)

Sabel Ch, *Ireland, Local partnership for better governance*, OECD (1996)

Lloyd P, *LED: harnessing the creativity of the local*, conference presentation, DG EMPL Conference in Brussels (25 April 2008)

LRDP, *Lessons from the LEDA Programme*, London (1995)

LRDP, *Evaluation of the Local social capital Pilot Project (1st year)*, study for EC (2000)

MacPhail E, 'Sub-national authorities and the OMC: new opportunity or the same old community?' in JCER vol.2 issue 1 (2007)

METIS *The European Grouping for Territorial Cooperation, State of play and prospects*, CoR study series (2009)

Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, *Evaluation du PIC EQUAL en France 2001-2003* (2003)

Moulaert F et al. *Towards alternative models of local innovation* in *Urban Studies* vol. 42, n.11 (2005)

OECD, *The new rural paradigm: policies and governance*, OECD publications (2006)

OECD *Making local strategies work – building the evidence base*, OECD publication (2008)

Per Kongshøj Madsen ***The Danish model and flexicurity*** in *Flexicurity, European Employment Observatory Review* (Autumn 2006)

ÖIR Managementdienste GmbH, *Methods for and success of mainstreaming LEADER innovations and approach into rural development* (2004)

Turok I, *Area-based partnerships in Ireland: collaborative planning in practice?* EURA conference paper (May 2001)

UNADEL, *Nouveaux services et emplois-jeunes, apport des territoires et contribution au développement local*, Seminar report (1998)

Richard T, *Coopération territoriale européenne: le défi des programmes transnationaux* Etude comparative des espaces de coopération de la Mer Baltique et de la Méditerranée (Interreg IIIB et démarrage des programmes IVB) paper unpublished (Aug 2009)

Rodrigues MJ, 'L'Europe, orpheline d'une stratégie de développement et d'innovation' in Godet M et al. **Économie et nouvelles formes d'innovation dans les territoires** Documentation française Paris (forthcoming 2010)

Saraceno E, 'The evaluation of local policy making in Europe – learning from the LEADER Community Initiative' in *Evaluation 1999*, vol 5 p439-457, Sage Publications (London) (1999)

Townsend P, *Poverty in the UK*, Penguin books (1979) quoted in Glennerster H et al. *Poverty, social exclusion and neighbourhood: studying the area-bases of social exclusion*, CASE Paper London (Nov 1999)

Van der Ploeg J, *Rural mobilisation and the mobilisation of local actors*, Conference Paper Salzburg Conference (Nov 2003)

Walsh J, 'Theory and practice: recent experience in Ireland' in Alden J and Boland Ph, *Regional development strategies: A European perspective*, RSA (1999)

Websites

Rural network http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/enrd/fms/documents/EU_Rural_Review1_en.pdf

European Library for Rural development <http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/rural-en/biblio/index.htm>

IDELE seminars and thematic reports www.ecotec.com/idele

Cities http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/cities/cities-en.pdf

<http://katarsis.ncl.ac.uk>

www.socialpolis.eu

www.eif.org/jasmine

ANNEX 2

ACADEMIC AND GREY LITERATURE ON LOCAL DEVELOPMENT

CONTENT SUMMARY

Introduction

1 - Endogenous potential and self reliance

1.1 – Endogenous development

1.2 – Community development

1.3 - Social capital

2 – Local employment

2.1 - Local employment initiatives

2.2 – Local development and employment initiatives

2.3 – Local labour markets

2.4 – Employment pacts

3 – Local economy

3.1 - Firms' generation, entrepreneurship and job creation

3.2 - From industrial districts to clusters

4 - Area-based and economic development

4.1 - Rural development

4.2 – Urban areas

4.3 - Local economic development

5 - Local sustainability

6 - Social economy, local services and social inclusion

6.1 – Social economy and new entrepreneurship

6.2 – Local services and social inclusion

7 – Governance

7.1 - Local authorities

7.2 - Local partnership

7.3 – Citizen's participation and participatory planning

7.4 - Financial instruments and engineering

Conclusions

References

Introduction

a) *The academic literature on Local Development*

The majority of literature in this field has been produced by a limited number of key academic persons or Member States universities and national research units. These researches relate to largely common topics such as entrepreneurship, SMEs, job creation and local development, local employment initiatives (LEIs), technological innovation, rural development, social economy, etc. These researches are also related to specific cultural and socio economic contexts such as community development in the UK and IRL, or the industrial districts in Italy.¹¹⁶

Most of these researchers¹¹⁷ have been actively involved in trans-national academic networks, such as the European Branch of the Regional Science Association, (on endogenous development during the 80s and 90s), the European Network of Innovative Milieu on SMEs (GREMI), the European Research Network on Social Economy and Enterprises (EMES), the European Network for Economic Self Help and Local Development (EURONET) and/or within EU (and OECD) research or action-research programmes. These organisations have contributed to the dissemination and mainstreaming of results of these collaborative works and their transformation into policies. The European Commission (EC) has played a major role in this field, with its greater financial capacity, tendering processes, programmes, sponsoring of research and action research, conferences, support for trans-national networks and their associated expertise, and its extensive sources and channels of information, dissemination and promotion of good practices.

Despite the large literature on local development in regional economic reviews (such as *Regional Studies* or the *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*), only a few journals dedicated to local development have been created over the same period. The majority are published in English and in the UK. Their editorial boards include a majority of British scholars with a few members from other European countries, the USA and the Commonwealth countries. The most notable is ***Local Economy***. It was founded in 1986 by the late Professor Sam Aaronovitch from the Local Economy Policy Unit (LEPU) at London South Bank University. It has published 24 volumes of 6 to 8 yearly issues. ***This journal*** brings together policy analysts, researchers and practitioners concerned with local economic policies and social justice. ***Its*** aims are to make academic research accessible to anyone working in the broad field of local economic and social change. Another important review is ***Entrepreneurship and Regional Development***, founded in 1989 by Irish consultant Gerald Sweeney, addressing entrepreneurship vitality and innovation as central factors in economic development. Its board includes academics from 9 European countries, plus USA and Canada. 22 volumes have been published of 4 to 8 yearly issues. Other journals such as ***Local environment and Regional and Federal Studies*** also refer to LD issues (see www.tandf.co.uk).

A few academic **handbooks** have been written on local development used by students. Several classic US handbooks have been used by European scholars and practitioners (Blakely 1989, Bingham and Mier 1993, Blair 1995).

Other manuals have been published in the EU Member States, such as Italy and France (*Becattini 1989, Garofoli 1991, Greffe 2002, Teisserenc 2002*).

¹¹⁶ National research agenda may have been induced by the type of areas in which local development problems emerged and had to be addressed and where initiatives mushroomed. It was the case for remote rural areas in FR, IE, ES and PT, for manufacturing areas facing restructuring, employment dislocation and firms closing and relocation such as company-town, harbours, mining areas, neighbourhoods or core cities, industrial or old craft districts in the UK, DE or SW.

¹¹⁷ Researches and widely publicized books written in the USA have been inspiring sources. A few eminent American scholars often teaching in Europe, wrote and publicized articles and books, such as East-coast universities Professors Charles Sabel, Michael Piore and Robert Putnam, in the 80s and 90s and Californian's university Professors Alan Scott and Michael Storper - play an important role in this knowledge production and dissemination process of academic literature on local and regional development and governance. Organisations such as the OECD and the CEC played a key role in this dissemination process both from the USA and within Europe.

b) The grey literature on local development

Most of it has been produced and disseminated by supra-national organisations. It takes the form of empirical or action-research reports, studies, conference contributions, information and communication material, evaluation reports, often commissioned to academic, experts and consultants and connected with policies.

It has mostly been produced by the European Commission:

- DG V / Employment and ESF art 6 on local employment initiatives, local action plan for employment, local social capital, etc
- DG XVI / REGIO and ERDF's art 10 programmes on innovation on endogenous, local development, employment and territorial pacts and urban development;
- DG VI / AGRI, on rural development,
- Forward Studies Unit, on Local Development and Employment Initiatives
- DG XXIII / ENTR, on SMES and social economy
- DG Research (Projects such as Katarsis (FP6; priority 7) and Social Polis (FP7) on Cities and social cohesion;
- and other European Agencies such as the Dublin Foundation

Other productions are due to:

- OECD with LEED programme and Territorial Development Service; www.oecd.org
- UN organisations such as ILO¹¹⁸, UNIDO, UNEP/Environment Programme (with ICLEI/IULA on Agenda 21), UNDP on human development and the World Bank.¹¹⁹

A large part of this grey literature is devoted to the **evaluation of LD** (in terms of achievement, assessment, methods and instruments):

- by the EC and related to most of EU programmes, such as Poverty 3, ILDE, TEP, CIPs (Leader, Adapt, Equal) and thematic evaluations of the mainstream programmes under ERDF and ESF
- by the OECD LEED programme (1992, 2004, 2008).

1- Endogenous potential and self reliance

1.1 Endogenous development

This theory or approach has been based on a critique of 50s and 60s regional development theories and policies which produced unsatisfactory and unbalanced results in relation to expectations and to financial resources allocated by national governments. These 'traditional regional policies' emphasized the key role of mobility of capital and labour in affecting regional disparities, the promotion of investments by external firm's through capital incentives, administrative constraints and planning agreements with large private and public corporations. These interventions were combined with the role of welfare state in supporting income transfers and public sector employment aiming to promote greater interregional

¹¹⁸ The ILO is active in promoting Local Economic Development in various capacities and the Web site has a range of LED resources including LED Technical Cooperation and a range of downloadable LED Publications. <http://www.ilo.org/> Canzaneli, Giancarlo and Giordano Dichter. (2001). *Local Economic Development, Human Development and Decent Work*. ILO Working Paper intends to provide an overview of LED 'best practices' from some international organizations and countries. <http://www.ilo.org/public/english/universitas/publi.htm> UNIDO has produced studies on SME Cluster/Network Development and Business Partnership program, and Business Incubators. <http://www.unido.org/>

¹¹⁹ The World Bank has designed a number of tools to determine the economic potential of an area for determining local competitiveness. The World Bank's Business Environment Web site offers tools for assessing the business environment of the local area. These include surveys including expert and elite surveys, performance based firm level surveys, and constraints surveys; indicators of national and regional and local competitiveness, as well as information on transaction costs. In addition, the Bank's database of competitiveness indicators is a collection of 49 indicators to quickly assess economic performance and the environment for competitive business development in a large number of countries. Of particular interest are the infrastructure and investment climate indicators.

equity. Evidence showed that these policies were unable to promote self-sustained development of regions.

Endogenous development is based on the assumption that the major factors affecting development are rather immobile such as physical infrastructures, labour skills, local industry structures, technical know-how, local social and organisational structures. Economy should stop being too dependent on external decision, but is considered a result of choice of local entrepreneurs and cooperative relationships among local stakeholders (*Brugger 1986, Stöhr 1986, Garofoli and Latella 1989, Konsolas 1990, Tykkylainen 1992, Jouen 2008*).

1.2 Community development

Its renewal, in countries such as the UK, Ireland and the Nordic countries had the same origin as local development initiatives (LEIs) and endogenous development action or, in some countries with social economy and local inclusion initiatives. It has been subject to research, surveys and evaluation of achievements of community enterprises, community coops and community self help groups (Calouste Gulbenkian Foundation 1981, Grant 1984, Chanan 1992, Community Development Foundation 1999, Twelvetrees. 1998, Conroy 1998, Dale 2002, Skinner and Wilson 2002).

1.3 Social capital

The well known seminal work by Robert Putnam – based on research conducted in Italy and later in the USA- was based on vitality and engagement of civil societies and citizens as stakeholders in local/community/neighbourhoods development. Social capital commonly refers to the stocks of social trust, norms, and networks that people can draw upon in order to solve common problems. Two main dimensions were emphasized: social glue i.e. degree to which people take part in group life (bonding social capital) and social bridges or bridging social capital, which are the links between groups. Social capital is related to social cohesion and inclusion and it is recognised that both 'have a strong local dimension' (*Putnam 1992, Dei Ottati 1994, Knack and Keefer 1997, Fannie Mae Foundation 1998, Loranca-Garcia 2000, Putnam 2002, CONSCISE 2001-2003, Bagnasco 2001, Ballet et Guillon 2003, Ponthieux 2006*).

The World Bank has supported considerable research on this topic www.worldbank.org

The ESF (article 6) set up a programme 'local social capital', which was not clearly related to this then little known concept but instead supported pilot actions on community development finance and microfinance.

The Dublin Foundation has funded three research studies on Social capital in industrialised region and in rural areas. www.eurofound.eu.int

With the rise of the so-called knowledge society, a new series of research studies highlight the potential of local regeneration associated with cultural development and information technologies. Social capital appears both as an input and an output of creativity and social innovation (Florida 2002, Anderson 2007, Klein and Harrison 2007, Castells 1997, Castells 2009).

2 Local employment

As a result of grass-roots initiatives and collective projects, local stakeholders gave responses to growing unemployment, serving unmet needs and generating new sources of incomes by promoting local development initiatives. These local employment initiatives then became local development and employment initiatives (LDEIs) and were promoted by the OECD, the EC (DG EMPL, REGIO) and several Member States' support programmes. LDEIs have been the subject of many enquiries, reviews, surveys and analysis. Types and characteristics of promoters, objectives, functions, sources of funding, sustainability and achievements have been described. The LDEI movement led to case studies analysis and identification of best practices," - and to theoretical considerations (*W Stöhr 1993*). Major EU

policy reports, such as the 1993 J. Delors White Book on *Growth, Competitiveness and Employment*, provided an official recognition and rationale of the LDEIs concept.

2.1 Local employment initiatives

During the 80s a first wave of LEIs and of publications were seen at the transnational level (OECD 1985 and its collection of LEIs Notebooks).

Under the support of DG V - Employment, there was a large documentation produced by the Elise information Programme, support to networks such as TURN (network of LEIs promoted by trade unions) and EGLEI (network of 120 local development agencies) and other action-research programmes 1983-1998) such as:

- *Series of Consultations of actors at the local level in 1984-86 POVERTY and ERGO (inclusion of long term unemployed at local level) programmes;*
- *The Local Employment Development Action (LEDA) Programmes (phases 1, 2 and 3) 1986-1996 - a network of 50 local areas/labour markets. (Humphreys, 1996).*
- *Selected action-research projects on Local employment development 1997-1998, report 2000).*

These were complemented by inventories and reviews at a national level (*The Federal Ministry of Social Administration 1983, Strati 1987, Gaudin 1982, Arocena 1986, Greffe 1988, Verhoef 1984, See also, in the UK, publications by The Planning Exchange and the Journal of the Centre for Employment initiative).*

2.2 Local development and employment initiatives

During the 90s the EU Forward Studies Unit explored the economic potential of a second wave of Local Employment Development Initiatives (LDEIs) in 19 fields of activities at local level and collected best practices examples from all over Europe. (EC 1995, EC 1996, EC 1996, EC 1996, **Defeyt 1996, Henriques 1996**, Cette 1998, Jimenez, Barreiro y Sanchez 1998, Cachon 1998, *Jouen 2000, Monteiro 2004*).

2.3 Local labour markets

Some complementary works were devoted to **local labour market analysis** and employment development dynamics within travel-to-work or *bassins d'emploi* defined as local functional areas and places where local actors can cooperate and act in order to manage jobs and skills supply and demand adjustment, promote training, employment and development initiatives (*Campbell and Duffy 1996, Lloyd and Ramsden 2000, OECD 1998, OECD 2002, OECD 2006*).

2.4 Employment pacts

This work on local initiatives points out the need to prevent dispersion and to integrate or include local development initiatives into territorial pacts and local action plans. The 'Employment Territorial Pacts' were designed on the basis of an Italian scheme and managed by DG REGIO, AGRI and EMPL. It was structured on several principles: involvement of local social partners and other local actors within partnerships, bottom-up approach, integration and innovation. Surveys and evaluation of the 89 EU pacts jointly funded by ESF, EAGGF and FEDER have been produced (EC 1997, 1999, Staniscia 2003).

These programmes and their evaluation have inspired the so-called local dimension of the European Employment Strategy (EES) – from 1997 to 2003 - and pilot projects such as 'Acting locally' and 'Preparatory measures for a local commitment to employment' (see *historical review*). Within these policy frameworks and programmes, most grey literature produced was focussed on consultation of local stakeholders, promotional campaign, description of the role of each category of key players, reviews of lessons from past and

current experience, definition of local employment indicators, possible use of benchmarking and impact-evaluation of these local actions and local plans. The more recent work related with the local dimension of the EES was produced in the IDELE series 2003-2006 for dissemination and exchanging good practices in 12 seminars¹²⁰).

During this period – 1995 up to now - not much academic work on this topic was produced, except on local partnership seen as a new form of employment governance.

3 Local economy

3.1 Firms' generation, entrepreneurship and job creation

LD approaches promoted in a time of growing unemployment and industrial restructuring, with a high priority on employment development, have been boosted by research proving that employment growth was closely related of the 'turbulence' of birth of new firms and of net employment change in existing SMEs, rather than of interregional firm mobility and large corporation development. Against the debate was open by highly publicized US work (Berger 1982 Birch 1983 Hickman 1988).

The role of the small and medium size companies was popularised by books published by Schumacher (1980) and Mc Robie (1981).

Reports and articles reporting results of national and regional investigations and – often comparative - surveys - in and within Member States were published over the 90s by the ***Entrepreneurial and Regional Development Journal*** and other academic reviews, together with DG EMPL and OECD reports and publications (*EC 1981, Todd 1984, CENSIS 1984, Karsten 1985, Keeble and Wever 1988, Brunetta 1988, Lloyd and Ramsden 1999, Medeiros, 1997*).

Most surveys investigating the **firm generation processes** at a regional level, point out that enterprise creation is linked with its environment and that different types of local supporting networks were at stake in this process. SME generation was described 'as a matter of local networks' and innovativeness. It was described, not as an individual venture, but as a 'locally based-social actors dynamics' or an 'action system' combining individual start ups (or small group of social and community entrepreneurs) bringing entrepreneurial motivations ,- not reduced to profit-making- , local conditions and environment , and a mobilisation of several support networks such as friends and family as potential moral and financing support; local peers and existing businesses, local institutional, technical and financing supports from local authorities, chambers, intermediary organisations and local branches of national support policies such as PES, training schemes, etc. including structures such as workplaces, incubators, local enterprises' agencies, etc. (*Arocena 1983, Drucker: 1985, OECD 1998, OECD 2000, Carbognin 1999*).

3.2 From industrial districts to clusters

Discussions on 'flexible specialisation', on local embeddedness and networks of firms have produced a literature based on a large number of concepts such as industrial districts, local productive systems, innovative milieus and clusters, and more recently, on learning regions and interactive learning, innovation networks, regional and local innovative systems, technology districts, local and regional competitiveness. They are closely related with the observation of a «resurgence of regional economies» by Michael Storper. A large and more general literature was devoted to **SMEs and** their role in job creation, export and competitiveness, with or without reference to their local environment and 'anchoring' in local

¹²⁰ <http://www.ecotec.com/idele/>

areas and to their contribution to the development of the place where they locate (Ernst & Young 1999).

Researches were initiated in Italy on processes of 'diffuse industrialisation' in the Third Italy's **industrial districts** – an old Marshallian concept which was 'rediscovered' by Professor Becattini and other Italian scholars (Bagnasco, Brusco Bellandi, Garofoli) and closely related to SMEs studies. Italy was also the field work of major US academic such as *Sabel and Piore*, on flexible specialisation, inter-firm cooperation and endogenous development. It was, largely disseminated across EU (and OECD) countries by international studies such as ILS/OIT and provoked a huge amount of research within economic geography and regional studies (*Beccatini 1987*, Brusco, Sebastiano and Righi 1987, *Garofoli e Mazzoni 1994*, *Crunch 2001*, Crouch 2004, *Sengenberger 1990*, *Pyke and W Sengenberger 1992*, *Guiso & Scivardi, 2007*).

With extensive research in many countries and on services, the notion of local productive systems emerged as less specific than the Italian context and referring to more diversified forms of aggregation of local firms and of 'core or distinctive competencies'. (*OECD and DATAR 2001 and 2002*).

An important contribution was provided by the *Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs* (GREMI) research programmes on 'innovative milieux', defined as environmental, cognitive and organisational place within which local firms can get access to technological resources and operate within networks. They point out that technology is not a residual factor but a contextual and endogenous one, largely adopted locally because of proximity and acquired through cumulative mutual learning, according to the need of local firms and their past accumulated experience and skills (*Aydalot 1986*, *Camagni 1991*, *Maillat et Perrin 1992*, *Maillat, Quévit & Sen 1993*).

More recent research work was devoted to clusters and territorial competitiveness. Clusters are defined as geographical concentration of groups of industries sharing common or complementary markets, suppliers or workforce skills, within which firms and other local actors are formally and informally interlinked through their activities. Industry clusters are both functional and spatial. Main characteristics are specialisation, geographical scope and interactions, generating economic synergies. They became an important component of metropolitan economies' presenting various economy of scale and production of tacit and informal knowledge and contributing to regional competitiveness.

Research was introduced and publicized by Michael Porter, who identified traded clusters, local service clusters and resource clusters (Porter 1998, 1990, 2000).

In the EU, an significant amount of research was devoted to clusters (*Enright 1996*, *Roelandt and den Hertog 1998*, *Belleflame 2000*, *Ketels 2000*, *OECD 2001*, *EC 2003*, *Raines 2003*, *Isaksen and E.Haug 2002*, *Martin & Sunley 2003*, *DTI 2003*, *Anderson 2004*, *Solvell 2003*, *DIACT 2005*, *Jouen 2008*).

4 Area-based economic development

Research on endogenous development was partly related to a core-periphery model providing a conceptual framework for studying the spatial pattern of regional inequality and linked with the dependency theory. In-depth analysis and economic changes pointed out the diversification and modification of these development patterns. Sub-regional areas from the core such as coalfields, manufacturing under restructuring and urban neighbourhood were declining while some areas from the periphery succeeded in attracting footloose industry and tourism, in promoting small firm development and in spreading of technology boosted by local endogenous development actions.

In managing change and restructuring of these territories shifts occurred from top-down policies instruments led by national administrations to more area-based local strategies and

plans. Support by new regional development boards or agencies and by national support programmes has required the growing involvement of local government and community actors in the development of their areas. As a consequence, rural and urban economics tend to integrate many local economic development concepts and instruments (Barca 2009).

4.1 Rural development

In rural areas, local initiatives were closely connected with the creation of new firms and development in agriculture processing, other industries, tourism and business, personal, social and public services. They have been supported, in several Member States by setting up Rural Development Agencies, the creation of priority areas for specially deprived areas and preparation of local rural development programmes, including a strategic statements and annual work programme. Such approach was based on the concept of integrated development and conceived as a bottom-up approach since it was largely based on application for project funding from individuals and community groups as well as local councils, and responded creatively to the needs of each rural area. Emphasis was given to industrialisation of the rural area, to farm diversification and then to tourism and environmental development. Such approach was legitimated by the EU report on the future on the rural society and boosted by the LEADER Community Initiative. Technical assistance and the Rural Observatory brought in experts, produced descriptions of good practices and tools presented in fact sheets, Leader Magazine special focus, etc.

More recently the OECD has defined a new rural paradigm, based on the competitiveness potential of rural areas, their ability to value local assets and to exploit local unused resources (see EC - DG Agri 1989, LEDA 1991 and the literature produced by LEADER observatory and contact point especially under Leader 1 and 2 of definition and design of the 'leader method' among which can be quoted LEADER Observatory 2000, OECD 1992, OECD 1994, OECD 1995, OECD 2006, O'Conneide and Cuddy 1992, Dargan and Schucksmith 2003, Bryden and Hart 2004, The Countryside Agency 2004).

4.2 Urban areas

In urban areas, following the emergence of pockets of high unemployment and poverty, urban decay and riots, the local approach was focussed on the analysis of distressed neighbourhoods and on policy responses based on regeneration and revitalisation. These areas have been the subject of surveys, data bases of deprivation statistics and analysis in order to understand the causes of deprivation and cumulative problems and to design new area-based and community economic and social development responses. Urban policy programmes, based on LDEIs, enterprise development, local strategic revitalisation plans development, subject to evaluation, area-based social programmes were not very successful. They highlight the difficulties faced by the large mainstream organisations in reaching into disadvantaged neighbourhoods and to particular target groups - especially women, youth, elderly, disabled and ethnic minority groups.

The European Commission supported the Local Integration/partnership Action (LIA) and the '*Quartiers en crise*' network as well as working groups of *Eurocities*. It advocated an area-based approach to the regeneration of deprived urban areas under the Structural Funds, integrating economic, social, cultural, environmental, transport and security aspects. In parallel, since the beginning of the 90s, both active urban practices and dynamic theoretical works paved the way for new urban policy thinking, combining social and environmental concerns. The 'sustainable city' was subsequently promoted (*DG V Network of 'quartiers en crise'*, EC 2000, Chanan 1997, OECD 1998, Department of the Environment, Transport and the Regions. 1998, Ramsden 2005, Froessler, Geoghegan, Soto and Van Bemmelen 2007, Moulaert 2000).

During the last decade, researches and grey reports were devoted to the role of cities in a global economy, on the dynamics of agglomeration, on their role as springboard of regional competitiveness and on the sustainability of their environments. Other reports refer to

networks of learning cities (and regions), creative cities and transition cities which are transiting towards a low carbon future.(OECD 2006) *and since 2005 the work produced within URBACT I and II.* (Economic & Social Research Council UK Department of the Environment 1997, Brangwyn & Hopkins 2008, Hopkins & Lipman 2008, Veltz 1996).

4.3 Local economic development

Literature related to this issue has been produced mostly during the 90s. Some reports provided overviews and theoretical basis (*DG Regio 1994 by CRIDEL, Greffe 1992, OECD 1993, OECD 1999, Pizzinato 1997, Coffey and Polese 1998, Wong, 1998, Bennington 1986, Canzanelli 2001, Vasquez Barquero 1997, Rencontres Europe-Amérique du Nord 1989, Brunhes 2000, IFP Lokale Okonomie 2008*).

This notion of local development became quite blurred, encompassing different meaning and definitions, ranging from local government's economic development policies to the larger notion of territorial development, understood as an umbrella definition for actions taken at the sub-national – regional and/or local - levels and within rural and urban areas.

5 Local sustainability

Environment was an important field of generation of LDEIs and at least 6 of the 19 domains were related to this sector. Following the UN Earth Summit, in 1992, the local dimension of environmental problems was promoted by ICLEI¹²¹ (International Council for Local Environmental Initiatives) and pushed by the 'Curitiba commitment for sustainable urban development' signed by 45 cities willing to turn their engagement into true action plan. Within Agenda 21, - which was one of the major outcome of the summit, - local areas – mostly cities - have undertaken 'Local action plan for sustainable development', on the basis of commonly defined principles (public participation, cooperation with citizens initiatives and the private sector, consistent local authorities environment policy, fostering of preventive action, 'polluter pays' principle). Guide for local authorities have been prepared and disseminated largely (Local government management Board 1993, Miljø-og Energiministeriet 1997, Jørgensen 1997).

The EC (DG ENV) has supported this movement within its Fifth Action programme on the Environment and funded another 'Guide for Local Authorities 1983). Further support came from the World Bank within its programme (with UNDP and UN Centre for Human Settlement) entitled: '*Towards Environment Strategies for Cities*'.

In the process of production and implementation of Agenda 21 and other Local Action Plans; tools have been designed and used such as urban environment indicators, urban environmental management system and assessment, ecological planning techniques, experiments in the management of finance and investment, training for civil servants, environmental education at schools and information and awareness kits for citizen, etc.

More recent production was devoted to local plan for climate change and 'transition' from external dependency (in energy, food, jobs) to endogenous local production and relocation of activities in order to reduce imports' or 'smart growth strategies'. Building green communities or eco neighbourhoods is also a new direction towards local sustainability (Douthwaite and Strohmalm 1996, Robertson 1999, Welford 1995, Agyeman and Evans 1996, Schleicher-Tappeser 1997, *INSURED 1998, Breton 2008, Rouet 2007, Rubino 2006, Stephen 2005, Cooper & Phillip 2004, Mollard 2004, Persson 2003, Transition towns network*).

¹²¹ The International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI) is the international environmental agency for local governments. ICLEI's mission is to build and serve a worldwide movement of local governments to achieve tangible improvements in global environmental and sustainable development conditions through cumulative local actions, a membership organisation of 500 cities associated to the Union of local Authorities (IULA). It is actively involved in the implementation of Agenda 21 of the UN Environment Programme launched at the 1991 Rio de Janeiro conference. See '*Initiatives*': ICLEI monthly Newsletter; and *Agenda 21 secretariat* . www.iclei.org

6 Social economy, local services and social inclusion

6.1 Social economy and new entrepreneurship

All EU Member States are recording a remarkable growth of the third sector i.e. in socio-economic initiatives which belong neither to the private for profit sector nor to the public sector. A large number of LDEIs and social inclusion local projects have been promoted by non-profit, voluntary, charitable and community organisations. In the 80s many closing private firms have been bought by workers and turned into workers coops. In many European countries new legal frameworks of social firms and organisations have been set up such as social coops in Italy and Portugal. (Bagnasco & Trigilia 1993).

This rediscovery and revival of the social economy has inspired research work – such as the Yale University International Program on non-profit organisations involving 150 researchers, which defined the theoretical basis of this non-profit sector and publishes the international scientific journal “*Non Profit and Voluntary Sector Quarterly*”.

In Europe, the International Centre of Research and Information on the Public and Cooperative Economy (CIRIEC) and EMES have produced many reports. The subject has been subject of a DG EMPL pilot action on the ‘**third system**’.1997-2000) which refers to a diverse range of organisations outside the traditional public and private sectors, encompassing co-operatives, mutual aid, associations, foundations, charities, voluntary and not-for profit organisations.

The specific contribution of social economy enterprises and initiatives to local development is connected with 3 processes: they may internalise external effects in linking social and economic dimensions; they compensate asymmetries of information and generate new production behaviours and they may reduce moral hazard while generating social capital, according to *Greffe (2006)* (Campbell, Borzaga, Olabe, Greffe, Lloyd, Granger and Shearman 1999, Commission Européenne 1999, *OECD. 2003, CIRIEC 2000, Delai 2005*).

Limitations of both concepts of “non-profit” sector and of the ‘social economy’ led researchers from the EMES network to focus on the realities of social enterprises, in term of type of entrepreneurship, products, methods of organisations and production and new market relations, leading to a working definition of 4 economic criteria and of 5 predominantly social indicators and to a theory of social enterprise. (Borzaga, and Santuari 1998, Gomez de la Iglesia 2002, OECD 1999, Borzaga and Defourny 2001).

A new generation of social economy initiatives has emerged during the last decade which refers in Italy to ‘external solidarity’ (Self help, *économie solidaire*) i.e. enterprising ‘for them’ - mostly persons in needs or socially excluded - as opposed to ‘enterprising for myself’ (private profit making business) and ‘enterprising for us’ (cooperative and traditional social economy ventures). See *Council of Europe European Platform on ethical and solidarity - based initiatives a data basis of citizens initiatives in Europe (80 innovative experiences)* (Laville. 2007, Amin Ash 2009, Hausner 2009, Johannisova 2004).

6.2 Local services and social inclusion

These notions have been discussed in connection with the decentralisation of the welfare-state, the involvement of customers and communities in definition of their social needs and the search for improving the delivery of social services. They are also questioning the way in which often centralised welfare state reach beneficiaries, respond to their social needs, involved them into social programmes and deliver properly. In addition, responsive and flexible response against social exclusion requires decentralisation and involvement of local actors. This is a particular issue in the increasingly diverse settings of the larger cities. (Meir 1993, Lloyd 1996, Percy-Smith and Sanderson 1992, Alcock Craig, Lawless, Pearson and Robinson 1998, *Campbell, 1998*, Wistow, Knapp, Hardy and Allen 1994, Kovalainen and

Simonen 1998, Dublin Foundation 1993, Dublin Foundation 2003, EU (MOC) *Peer reviews on social inclusion* (a few topics), *Mengin 1989, Cauquil 2004*).

The discussion has been active in some EU countries, such as IT, in order to address problems of welfare state congestion, ill-functioning, poor performances and financial crisis (CESPE 2003, Martelli 2006). It also applies to inclusion of minorities or discriminated groups within local communities (OECD 2006).

7 Governance

Since mid 70s a dual process of devolution of responsibilities from central to local governments and from public to private (profit and on profit) sectors took place in many Member States. It was nurtured by an abundant literature by policy analysts and reference to concepts such as urban regime, growth coalition, policy networks, multilevel governance and public-private partnerships. In addition, some works have followed the local implication of economic and governance 'transition' in Central and Eastern Europe (OECD 1996, EU 2001, Sabel and O'Donnell 2001, OECD 2002, OECD 2005, CEC 2009, Calame 2003, Keating, and Hooghe 1996, Kolher-Koch, 1998).

7.1 Local authorities

Local authorities make a major contribution to the local economy through the infrastructure and support services they provide and they promote, through direct employment and the jobs they sustain, through their expenditures and that of their employees. During the three last decades, most of the local authorities sought to develop their strategic role as instigators and facilitators of economic and employment and - more recently - of environmental development. In a context of decentralisation and of multi-level governance, their role has been subject of many definition, Regulation, and researches, but has also to be questioned. (OECD 1985, OECD 1986, OECD .1999, OECD 2001, ISEAT 2002, Enriques 1990, Bennington), see also Publications of the Centre for Local Economic Strategies and of the International Union of Local Authorities and Association Capacity Building Program (IULAACB) .

7.2 Local partnership

Local partnerships became a central structure of local development management and governance. The model which existed in very few Member States has been largely promoted by the EU, thanks to the Community Initiatives (such as the EQUAL development partnerships or the LEADER Local Action Groups).

Partnerships can be defined as an agreement between partners to work together to achieve common aims and a process to build relationships and get things done. To achieve this they need to share a vision, goals, way of working together and to pool skills and resources. Different types of partnerships can be identified such as networks, forums, temporary structure or more permanent and institutionalised one. They involve public and private actors working together to design area-based strategies, to adapt policy to local conditions and to take initiatives consistent with shared priorities. They have been promoted by governments as a tool to improve governance and address more systematically issues of economic development, employment, social cohesions and the quality of life. Improving local governance is considered as the main outcome of place-based partnerships.

A rich literature has been produced on this topic (*OECD 1993, OECD & Sabel 1996, Caspar, Farrell & Thirion 1997, OECD 2001, Moseley 2003, Bennett and Krebs 1991, Campbell and Hutchinson 1998*).

The Partnership principle has been subject to evaluation work, for example in *Tavistock Institute and ECOTEC Research and Consulting Ltd (1999)*.

This was the first major thematic evaluation of this guiding principal of the EU Structural Funds. The study aimed at demonstrating the impacts of partnership at the different stages of the policy cycle as well as highlighting areas, which have scope for improvement. The

study was undertaken by means of 54 case studies across the Union conducted by teams of national experts in accordance with a common methodology.

7.3 Citizen's participation and participatory planning

Participatory democracy is a process emphasizing the broad [participation](#) of constituents in the direction and operation of political systems. Participatory democracy strives to create opportunities for all citizens to make meaningful contributions to decision-making, and seeks to broaden the range of people who have access to such opportunities. Empowerment and capacity building are requirement to secure such participation in local development initiatives or strategies.

Participatory planning is an [urban planning](#) concept which emphasizes involving the community in the strategic and management processes of [urban planning](#) or community-level planning processes, urban or rural. It is often considered as part of [community development](#) processes.

Both concepts have been subject of researches in the context of reinforcing the role and involvement of the local civil society in development.¹²² (EU FP6 Priority 7, Dublin Foundation 1997, Chanan 1999, Decoster 2000, Donzelot & Epstein 2006, European Commission 1993, Marinetto 2003, Mothé 2006).

7.4 Financial instruments and engineering

Local development requires both engineering and highly skilled 'developers', together with a range of complementary public and private financial instruments. As a collective good, sustainable public support and funding are essential and finance engineering shall be able to help firms to fill gaps on the financial markets, to set up 'financial packaging', to match public and private money or to leverage money on one source from the other.

The EU programmes provide subsidies and loans which are matched by national public and private money. Global grants are a specific innovative, flexible and accountable instrument. They create a direct contractual link with intermediary organisations. Such grants are well adapted to funding of small or medium-size local development projects and SMEs. They have been used by programmes such as LEADER, DG XVI (REGIO) in 94-99 programming period in Objective 1 regions, ESF Article 7 on 'local social capital', etc. They have been subject to positive evaluation. The World bank has devoted many studies and evaluation on this topic. (CRIDEL 1994, DG Regio Sevilla seminar report 1993; OECD 2003, Bartik 199, Darche 1997, Dillinger 1995, El Daher 2000, El Daher 2001, Worley International Ltd. 2000). EU member states provide additional and matching funds as well as a large range of tax incentives. New private financial mechanisms have been set up such as seed money, development capital and venture capital and ad hoc mechanism of collecting local saving and reinvesting it in local firms. More important are those related with to the funding of SMEs (equity, guarantee or loans) at the various stages of their development (Granger 1999, Lloyd and Ramsden 2000, Ramsden 2002).

Engineering and know-how are key components of efficient local development. It requires resources, tools and well trained 'developers'. It covers a large range of functions and services such as, for a local area, animation, advice and training, technical assistance, marketing of the area and attraction of inward investment, and for the enterprises, management of workspace, incubators, technological centres and centres of excellence, business services and labour force training.

¹²² The World Bank's Participation Group Web site contains a variety of information on participation methods including key readings, tools and resources. It also provides information on mechanisms for the monitoring and evaluation of participation methods. Of particular interest is the section on good practice and lessons learned. The Participation Sourcebook, the Poverty Reduction Strategy Sourcebook, especially its chapter on participation are also key Bank documents that provide direction on participation.

Development agencies¹²³ which are managing these facilities as services play a major role in developing and providing these competencies.

A special category of technical support consists of manuals for practitioners, widely used for training development agents. They provide practical tools indicating the best approaches for designing, developing, implementing, monitoring and evaluating successful local employment development initiatives or strategies. The DG Employment has financed two handbooks for local actors:

- *DG Employment, LEDA Programme 1991 and 1995 Practical Manual on Local Employment and Economic Development (published in 14 languages)*
- *DG Employment, IDELE, 2002-2004. Practical Handbook on Developing Local Development Strategies.*

During the 80s & 90s, such manuals were complemented by local development agents and practitioners' exchange of experiences and training courses funded by DG Employment within the EGLEI exchange programme and the LEDA management training courses and Schools (DG Employment 1995, DG Employment 2004).

Member States Public administrations or national agencies also published manuals on local development (Basque Regional Government 1994, DATAR 1986, 1987, 1988, 1989 and 1989, Lorthois 1996, Strati 1996, Lyons and Hamlin 1990).

Conclusions

Local development is not a new paradigm of regional development. It may be defined as a 'generative metaphor'¹²⁴.

Local development assumptions, practices and policies emerged as a response to shortfall of both:

- classical and neo Keynesian economic growth models¹²⁵ in explaining regional factor growth and differences between regions, since large residuals factors normally remain unexplained;
- traditional regional policies of investment on infrastructures as a main way to compensate spatial disadvantages and macro employment policies implemented across the board and neglecting various dynamics local labour markets.

They claim that development of different territories follows different paths and that residuals factors can be explained by 'endogenous' or 'invisible' factors such as the role of individuals both as entrepreneurs and local stakeholders, specific environment and resources endowment and potentials; entrepreneurship and partnership become the corner-stone of the economic development.

However, there are no real local development theories, but within regional economics theories, some specific schools of thought which suggest to reformulate them. This is the case with **development from below** which argues for regions and local communities to take control of their own resources and institutions to create more sustainable jobs, to reinvest saving into the region and in small scale labour intensive local firms and to tailor

¹²³ The European Association of Development Agencies (EURADA) is a non profit-making membership organization that aims to promote regional economic development through dialogue with the European Commission. It supports the exchange of good practice among Members and transnational co-operation between regional development agencies. EURADA has a membership of around 150 development agencies from 25 countries of both the European Union and Central and Eastern Europe. The Web site provides information on Benchmarking and Projects, and access to a number of Position Papers. <http://www.eurada.org/>

¹²⁴ Defined as a frame of reference and processes for bringing new perspective into existence, ways of seeing one thing as another and enabling redefinition of a problem; its function is to liberate imagination and engender new understanding of problems; it creates new incentive for action and facilitates integration of practices or meaning of action. D Schön. 'Generative metaphors' in A. Ortory (ed), *Metaphor and Thought*, Cambridge University Press, 1979. and P Marris. *Meaning and Action: Community Planning and Conception of Change*, Routledge, London, 1987.

¹²⁵ Factors such as perfect factor mobility and costs as location factors of productive activities for the former and approach of polarised development on growth pole with expected trickle down effects for the latter

development patterns to fit regional character. But both development from above and from below, which may be seen as complementary, share the same 'economic base theory'¹²⁶.

Some other schools of thought challenge this 'economic base theory'. It is the case of the **endogenous development approach** which points out that there is much to be gained by producing goods and services for local consumption in order to avoid external dependency or domination from large firms and from leading regions, and to sustain local economy and jobs in producing residential services. This is also the case of the **smart growth** approach, currently actively discussed in the USA - which justifies locally-based production of goods and energy by the growing costs of energy and by high emissions generated by imported products.

The grey literature tends to justify local development action as:

- a compensatory, corrective or resilient reaction in order to overcome negative impacts of employment dislocation, firms closing and growing unemployment and social exclusion;
- an adjustment to institutional change such as decentralisations inducing involvement of local government in the economic and employment development of localities;
- a springboard for development strategy fitting with local circumstances, context and a shared vision of the future.

The most common rationale of these local development schools of thought is based on the assumptions that:

- opportunities for growth exist in all various territories and functional areas and underutilised potential can be tapped
- they can be turned into integrated development projects
- as far as dynamic and committed local actors, cooperating within partnerships can get assistance and encouragement from supra local governments and other institutions such as universities, involved in the provision of various supports.

This rationale is in-line with and close to the OECD paradigm of new regional policy which inspired the Barca Report on territorial cohesion.

These assumptions or convictions, even without supporting evidence have inspired practices, initiatives and projects, strategies and action plans. Many of them have been designed and implemented within EU programmes (*see historic review*) and reported and evaluated in the grey literature.

This literature – and especially the evaluation reports and CEC communications – provide evidence that local development approaches bring a significant value added in the four following fields:

- i- Understanding new patterns of development**, for example the diversity of local factors that determine competitiveness and development potential of an area or the key role of factors such as the business environment providing 'local collective competition goods' or human capital stock available on local labour markets. Local approaches help to distinguish metropolitan or city regions, city neighbourhoods and towns within urban areas, or lagging, remote, dynamics and urban fringe areas within the rural regions. They have inspired approaches followed by EU initiatives such as LEADER and URBAN.

Highly differentiated local economic systems and clusters within which firms aggregate and actors interact and coordinate different activities or functions, are other examples of the relevance of this sub-regional segmented approach.

¹²⁶ According to this theory, development of a region depends on its ability to raise the volume of exports relative to consumption of locally produced goods and services. It has been reformulated by the 'new economic geography' school of thought by KRUGMAN P. *Geography and trade*, MIT Press, Cambridge MA. (1991) and FUJITA M., KRUGMAN P., & VENABLES A. *The spatial economy: cities, regions and international trade*, MIT Press, Cambridge MA, (1999)

- ii- **Addressing sub regional development problems.** LDEIs have succeeded in generating new jobs in boosting both individual and social entrepreneurial activities and tapping local resources – including activation of human ones, use of people know how and organizational capacity which became main stimuli to revitalization of distressed areas and to competitiveness.

Local development strategies have helped localities to optimize their productive potential, and less developed regions to diversify their production, promote tourism and specialise in niche products with higher value added.

However difficulties in assessing such value added have made sustainability of these impacts questionable.

- iii- **Improving governance.** Involvement of local actors and partnerships into development projects' and strategies, is a more visible outcome of this approach and it can be seen as a concrete and active form of **subsidiarity**, which is one of the major EU principle of governance and participative democracy, acknowledged by the Maastricht Treaty.

In a context of decentralisation and devolution, local development has facilitated and promoted new, active, energizing **role by public authorities** and the propensity of politico-administrative echelons to cooperate. The local level became one ladder of a multilevel governance framework, defined and promoted by the 2001 EU report on governance and recently by the Committee of Regions. Since most policy measures and projects are implemented locally, - even if they require supra local means of funding and technical support – such a level is of particular importance.

Local development has strongly promoted the establishment of area-based public private **partnership** which became a central instrument in mobilising new actors and new financial resources for development projects and has been largely asserted by EU community initiatives and the programming of the mainstream operational programmes within the structural funds.

- iv- **Contributing to EU cohesion policy, territorial integration and improving financial mechanisms.** This literature – and most recently the Barca report on place-based policy - suggests that local development should increase the efficiency of EU finance by promoting greater concentration of structural finance on the local level and through better management of local projects which have been selected on the basis of eligibility criteria, subject to monitoring and evaluation as compared with traditional public subsidies and aid.

While the available evidence confirms that many LDEIs had an impact on social inclusion the impact of local development actions on a wider redistribution of wealth remains an open question.

- v- **Promoting inter-territorial cooperation.** Networking of projects of local dimension such as the Community Initiatives did and currently INTERREG and LEADER Programmes do, made a contribution to territorial cohesion and, at least symbolically, contributed to removal of borders inherited for centuries. This achievement shows that European integration and Europeanization has more to do with the way in which actors are interconnected than in the definitive preponderance of a level of government.

References

Main handbooks on local development

- Becattini G (ed.) 1989, *Modelli locali di sviluppo; Il Mulino*
Bingham R D. and Mier R (ed.) 1993 *Theories of Local Economic Development*, Sage Publisher. London
Blair JP 1995 *Local Economic Development: Analysis and Practices*, Sage Publisher. London
Blakely EJ 1989 *Planning Local Economic Development Theory and Practices*, Sage Library of Social Research,
Garofoli G 1991 *Modelli locali di sviluppo* Franco Angeli
Grefte X 2002 *Le développement local* DATAR, Editions de l'Aube
Strati F. 1999, Sviluppo regionale sostenibile. Un approccio integrato, Edizioni Regione Toscana
Teisserenc P 2002, *Les politiques de développement local*, Economica, Paris

1 - Endogenous potential and self reliance

1.1 Endogenous development

- Becattini G., Bellandi M., Dei Ottati G., Sforzi M. (eds.) 2001, *Il caleidoscopio dello sviluppo locale. Trasformazioni economiche nell'Italia contemporanea*, Rosenberg & Sellier
Bingham R and Mier R 1993, 'Metaphors of Local Economic Development' in *Theories of Local Economic Development: Perspectives from Across the Disciplines*. pp. 284-304. Sage Publisher CA. London
Brugger E 1986 'Endogenous Development: a concept between utopia and reality' in Bassand (ed.) *Self reliant Development in Europe*, Gower, Aldershot
Capello R. 2004 *Economia regionale. Localizzazione, crescita regionale e sviluppo locale*, Il Mulino
Ciciotti E. - Rizzi P. 2005 *Politiche per lo sviluppo territoriale*, Carocci
Garofoli G and Latella F 1989, *Endogenous development in Southern Europe*. Avebury
Jouen M 2008 'Endogenous Local Development versus Foreign Direct Investment Strategies: are there alternative regional strategies in EU 27?' in Tönshoff S and Weida A (eds) *Where top-down, where bottom-up?* Frankfurt am Main, Peter Lang
Konsolas N (ed.) 1990 *Local development: Regional Science Studies In Southern Europe* Regional Development Institute, Athens
Magnaghi A. 2000, Il progetto locale, Bollati Boringhieri
OECD 1992. 'National support programmes to LEIs: content and evaluation', *LEI Notebook*, April issue N.16,
OECD 2004 'Evaluating Local Economic and Employment Development: How to assess what works among programmes and policies'
OECD 2008 'Making Local Strategies Work: Building the Evidence base'
Stöhr W 1986 'Changing External Conditions and a Paradigm shift in Regional Development' in Bassand (ed.) *Self reliant Development in Europe*, Gower, Aldershot
Sweeney G. (ed.) 1995, Regional and local development, Dublin Institute of Technology
Tykkylainen M (ed.) 1992 *Development Issues and Strategies in Southern Europe*, Avebury

1.2 Community development

- Calderini C. 2008 *La comunità competente. Lo sviluppo locale come processo di apprendimento collettivo. Teorie ed esperienze*, Ediesse
Calouste Gulbenkian Foundation (UK branch) 1981 *Whose business is business*, and 1982 *Community business Works*
Chanan G. 1992 *Out of Shadows, Local community action and the EC Dublin Foundation Community Development Foundation/CDF (Research Department) 1999 Discovering Community action*, London,
Conroy P. et al 1998. *Partnership in Action, the role of community development in Ireland. The Community Workers Coop*
Dale P. 2002 *Community Involvement in Local Strategic Partnership*, Urban Forum, CDF
Grant M. 1984 *Alternative Legal Structures for Local Economic Development, companies, enterprises boards and trusts The Planning Exchange (covering the legal aspects)*
OECD .2009 Community Capacity Building; Creating a Better Future together; LEED Programme
Skinner S. and Wilson M. 2002 *Assessing Community Strengths, a practical handbook for planning capacity building*. CDFT

Warburton D. (ed.) 1998, *Community and Sustainable Development*, Earthscan
Welvetrees, A. (ed.) 1998 *Community economic development: rhetoric or reality?*, Community development foundation publications, London

1.3 Social capital

A.A.V.V. 2003 *Capitale sociale e territorio. Risorse per l'azione locale*, Franco Angeli
Andreotti A. 2009 *Che cos'è il capitale sociale*, Carocci
Bagnasco A. (et al) 2001 *Il capitale social, Istruzioni per l'uso*, Il Mulino
Ballet J et Guillon R 2003 *Regards croisés sur le capital social* L'Harmattan
Barreiro Cavestany, Fernando. *El capital social: què es i com es mesura*. Revista Síntesi nº 6. Diputació de Barcelona, 2003.
Barreiro Cavestany, Fernando. *Capital social y desarrollo territorial*. Instituto de Análisis Económico y Social (Universidad de Alcalá), España, 2007.
Borghesi S. and Vercelli A. 2008, *Global Sustainability. Social and Environmental Conditions*, Palgrave MacMillan
CONSCISE 2001-2003 *The contribution of Social Capital in the Social Economy to Local Development in Western Europe Research report Middlesex University* www.conscise.info
Dei Ottati G 1994 'Trust, interlinking transactions and credit in the industrial district' in *Cambridge Journal of Economics*, vol.18
Di Nicola P., Sandro Stanzani S. and Tronca L. 2008, *Reti di prossimità e capitale sociale in Italia*, Franco Angeli
Donati P. and Tronca L. 2008 *Il capitale sociale degli italiani. Le radici familiari, comunitarie e associative del civismo*, Franco Angeli
Fannie Mae Foundation 1998 *Social capital: Its importance to housing and community development Housing Policy Debate review*, vol 9
Garofalo G. and Sabatini F. (eds.) 2008 *Homo Oeconomicus? Dinamiche imprenditoriali in laboratorio*, Il Mulino
KNACK, S. AND KEEFER, P., 1997 « Does social capital have an economic payoff? a cross-country investigation», *Quarterly Journal of Economics*, v.112 n° 4
Loranca-Garcia Santiago (DG Employment) 2000 'Building Local social capital in the EU: partnership and Third system' in *Social capital: Global and Local perspectives*, Government Institute for Economic Research, VATT publication, Helsinki
Morcellini M. and Mazza B. (eds.) 2008, *Oltre l'individualismo. Comunicazione, nuovi diritti e capitale sociale*, Franco Angeli
Pendenza M. 2008, *Teorie del capitale sociale*, Rubbettino
Ponthieux S. 2006 *Le capital social*, La Découverte, Paris
Putnam R (ed.) 2002 *Democracies in flux (with cases from UK, FR, DE, ES and SE)* Oxford University Press
Putnam R. 1992 *Making Democracy work, Civic traditions in Modern Italy* Princeton University press
Tronca L. 2007, *L'analisi del capitale sociale*, Cedam

On creativity and social innovation:

Anderson C. 2007 *La longue traîne*, Editions Village mondial
CASTELLS, M. 1997 THE POWER OF IDENTITY, BLACKWELL PUBLISHER, OXFORD
Castells M 2009 *Communication power*, Oxford University Press
Florida R 2002 *The rise of the creative class*, Basic books, New York
Klein JL. et Harrisson D 2007 *L'innovation sociale - émergence et effets sur la transformation des sociétés*, Presses de l'Université du Québec
Lai F. 2006 *La creatività sociale. Una prospettiva antropologica sull'innovazione*, Carocci
Vespasiano F. Martini E. 2009 *Innovazione senza capitale sociale*, Franco Angeli

2 – Local employment

2.1 Local employment initiatives

Arbeitersebsthife Krebsmuelhe 1984, Bonn
Arocena J. 1986 *Le développement par l'initiative locale: le cas Français*, L'harmattan Paris
Bonavita L. - Cannata F. - Catzone F. 2007 Territori occupazione e sviluppo locale, Pellegrini
Einsatz von Fachleuten zur Breatung u. Betreuung von Selbsthilfeproject (48 case studies) 1983 The Federal Ministry of Social Administration Wien

Gaudin J. 1982 *Initiatives locales et création d'emploi* Documentation française, Paris
Greffé X. 1988 *Décentraliser l'emploi: les Initiatives locales de développement* Ed. Economica, Paris
Humphreys, Eileen. 1996. *LEDA Pilot Actions: Synthesis Report. Local and Regional Development Planning* London

Kuenstler P. 1985, Local employment initiatives. A manual on intermediary and support organisations, Commission of the European Communities

OECD 1985 *Creating Jobs at the local level. and a collection of LEIs Notebooks.*

Stohr W (ed.) (year?) *Global challenge and Local Responses, Local initiatives for Economic Regeneration in Contemporary Europe*, London

Strati F 1987 *Politiche del Lavoro e iniziative locali per l'occupazione, Regione Toscana, Firenze*

Verhoef Ria 1984 *Atlas van Lokale Initiatieven in Nederlands*

2.2 Local development and employment initiatives

A.A.V.V. 2005 Il lavoro sostenibile. Politiche del lavoro, territorio e sviluppo locale, Franco Angeli

Commission européenne, 1996. *Nouvelles activités, nouveaux emplois, quelles stratégies de développement?* Conférence d'Opio, OPOCE, Europe sociale supplément 1/96, CE NC 96 001 FR

Commission européenne, 1996 *Politique de cohésion et culture, une contribution à l'emploi*

Cachon, L, Collado J-C, Martinez I (Eds), 1998 *Nuevos yacimientos de empleo en España - Potencial de crecimiento y desarrollo futuro*, Informes y estudios Ministerio de trabajo y asuntos sociales

Cette G, Héritier P, Taddéi D, Théry M, Debonneuil M, Lahidji R., 1998 *Emplois de proximité*, rapport pour le Conseil d'analyse économique, Documentation française, Paris

Cette, G., 1998. «*Evaluation macro-économique du potentiel offert par les services de proximité dans l'Union européenne*», *Local employment initiatives*, Transfer ETUI

Defeyt, Ph. 1996, Le développement des services de proximité - balises pour un débat - Initiatives belges: première lecture des dynamiques de terrain, Fondation Roi Baudouin, Bruxelles

EC 1995 *The local development and employment initiatives, an investigation in the European Union*. Working Paper of the services, OPOCE, CM 89 95 082 EN

EC *Lessons for the territorial and local employment pacts, First Report on local development and employment initiatives*, Working paper of the services, OPOCE, CE 07 97 272 EN 1996.

EC *The era of tailor-made jobs, Second Report on local development and employment initiatives*, Working paper of the services, OPOCE, CE 09 97 220 EN 1998

ESF Art 6 96/97 Répertoire des projets «Nouveaux gisements d'emplois» Review, v. 4 n°3

Henriques, JM. 1996 Analysis of the contribution of local employment initiatives and small and medium-sized enterprises to employment, Lisboa.

Jimenez, E., Barreiro, F. y Sanchez, J-E. 1998 *Los nuevos yacimientos de empleo - los retos de la creación de empleo desde el territorio*, Fundacio CIREM, Barcelona

Jouen M 2000 *Diversité européenne, mode d'emploi*. Ed Descartes & Co, Paris

Jouen M 2000 *L'action de l'UE en faveur des emplois d'initiative locale*, Notre Europe, Paris

Monteiro A 2004 Associativismo e novos lacos sociais. chap. 6: o caso das iniciativas de desenvolvimento local em Portugal. ed quarteto; Lisboa

2.3 Local labour markets

Campbell M. and Duffy K (eds.) 1996 *Local Labour markets. Problems and Policies* Longman, London.

Lloyd Peter and Ramsden Peter 2000 *Local Enterprising Localities: Area Based Employment Initiatives in the United Kingdom (Regional Development Studies series published by CEC)*

OECD. 1998 *Local Management for More Effective Employment Policy*. Leed Programme

OECD 2002 *The functional regions*,

OECD 2006 *Skills upgrading* Leed Programme

Giguere S (ed) 2008, *More Than Just Jobs Workforce development in a skills-based economy*, Leed Programme, OECD

Giguere S and Froy F (eds) 2009 *Flexible Policy for More and Better Jobs*; Leed Programme, OECD

Giguere S, Froy F and Hofer A (eds) 2009, *Designing Local Skills Strategies*, Leed Programme, OECD

2.4 Employment pacts

CEC Structural Funds, 1999, *The Employment Territorial Pacts (ETP): examples of good practices 61 operational instruments*, final evaluation report

Commission européenne, 1997, *Pactes territoriaux pour l'emploi - exemples de bonnes pratiques* OPOCE, CE 07 97 216 FR C

Commission européenne, 1997 *Développement local et pactes territoriaux pour l'emploi - rapport du séminaire de Rome*, OPOCE, CE V/7 97 007 FR

Commission européenne, 1999, *Second rapport d'étape relatif aux pactes territoriaux pour l'emploi*, Document de travail des services

Commission européenne, 1999 *Pactes territoriaux pour l'emploi – 89 pactes locaux relèvent le défi du chômage*, OPOCE, CX 2299175 FR C

Staniscia B., 2003, *L'Europa dello sviluppo locale – I patti territoriali per l'occupazione in una prospettiva comparata* - Donzelli, Roma

3 – Local economy

3.1 Firms' generation, entrepreneurship and job creation

Arocena J. et al 1983 *La création d'entreprise, un enjeu local* Notes et Etudes documentaires, La documentation française

Berger R. (ed.) 1982 *Investing in America, Initiatives for community and economic development*

Birch David 1983 *Job-creation in America, how our smallest companies put the most people to work* Free Press, Macmillan

Brunetta R & Salghetti-Drioli A. 1988 *L'impresa possibile, modelli e processi di job cereation in Italaia e nei paesi industrializzati*. Isfol, Marsilio Editori

Carbognin M. 1999 *Il campo di fragole, reti di imprese e reti di persone nelle imprese sociali italiane*, Franco Angeli, Milano

CENSIS (Centro Studi Investimenti Sociali) 1984 *Dal sommerso al post industriale, evoluzione delle piccole e medie imprese industriali* Franco Angel

Drucker P. 1985, *Innovation and Entrepreneurship, practices and principles*. Heineman

EC 1981 *The development of employment policies, SMEs and job creation in the E.C.* Université Dauphine

Todd G. 1984, *Creating new Jobs in Europe (UK, FR and NL), how local initiative works*. The Economist Intelligence Service

Garzoni A. 2006 *Imprenditorialità, risorse e sviluppo del territorio*, Egea

Hickman Rolf 1988 *The job creation Process, a synthesis of US Research and Avenues for a European Approach*

Karsten D. 1985 *Job creation schemes in the EC*, report for the CEC. Bonn University,

Keeble D and Wever E. 1988 *New firms and regional development in Europe* Croom Helm, London

Lloyd Peter and Ramsden Peter 1999 *Local enterprises in enterprising localities*

CEC DG Regio Mc Robie G 1981 'Small is Possible'

Medeiros, C.L. (ed.), *As artes e oficios tradicionais e as microempresas no desenvolvimento local*, sociedade Astoria limitada, Lisboa 1997

A.A.V.V. 2005 *Il lavoro sostenibile. Politiche del lavoro, territorio e sviluppo locale*, Franco Angeli

OECD 1998 *Fostering Entrepreneurship*

OECD 2005 *Entrepreneurship and Local economic development*

Schumacher's 1980 'Small is beautiful'

Thomas A. 2009 *Il legame biunivoco tra imprenditorialità e sviluppo economico: origini, evoluzioni e scelte di policy*, Guida

3.2 From industrial districts to clusters

On industrial districts and» milieux innovateurs»:

Albuquerque Llorens, Francisco. *Innovacion, Transferencia de conocimientos y desarrollo economico territorial: una politica pendiente*. Revista ARBOR, Consejo Superior de Investigaciones Cientificas (CSIC), Madrid, 2008.

Aydalot P. (ed.) 1986 *Milieux innovateurs en Europe*

Azzariti F. and Candoni I. (eds.) 2007, *Oltre il distretto. Interviste, modelli aziendali e teorie di un fenomeno italiano*, Franco Angeli

Beccatini G., 1987 *Mercato e forze locali: il distretto industriale*, Il Mulino

Becattini G. 2000, *Distretti industriali e sviluppo locale*, Bollati Boringhieri

Brusco, Sebastiano and Righi, E., 1989, 'Local government and industrial policy in Modena', in *Economy and Society*

Brusco S. 2008, *I distretti industriali: lezioni per lo sviluppo. Una lettera e nove saggi (1190-2002)*, Il Mulino

Camagni R. (ed.) 1991 *Innovation Networks: spatial perspectives*, Belhaven Press, London

Crouch et al 2001 *Local Production systems in Europe*, Oxford University Press

Crouch et al., 2004 *Changing governance for Local Economies, responses of European Local Productive systems*, Oxford University Press

Fortis M. and Quadrio Curzio A. 2007, *Industria e distretti*, il Mulino

Garofoli G e Mazzoni R. 1994 *Sistemi produttivi locali: struttura e trasformazioni*. Franco Angeli, Milan,

Guelpa F. and Micelli S. 2007, *I distretti industriali del terzo millennio. Dalle economie di agglomerazione alle strategie d'impresa*, Il Mulino

Guiso L & Scivardi F, 2007 *Spillovers in industrial Districts*, Economic Journal, 117, p; 577

Maillat D. et Perrin J.C. (ed.) 1992 *Entreprises innovatrices et développement territorial*, EDES Neuchâtel

Maillat D., Quévit M.& Sen L. (ed.) 1993 *Réseaux d'innovation: un pari pour le développement régional*, EDES, Neuchâtel

Pyke and W Sengenberger (eds.) 1992 *Industrial districts and Local economic Regeneration*. ILS Geneva,

OECD 1990, *Implementing change. Entrepreneurship and Local Initiative*

OECD and DATAR 2001 and 2002 *Systèmes productifs locaux*, International Conference reports, Paris.

Sengenberger W. (ed.) 1990 *The Emergence of Small Enterprises*; ILS

Vázquez Barquero, Antonio (1999): *Desarrollo, redes e innovación*. Ediciones Pirámide, Madrid.

ON CLUSTERS:

Anderson T. et al. 2004, *The cluster policy whitebook*, IKED, Malmö

Antolini F. – Boccella N. 2006 *Sentieri di crescita e cluster di imprese*, Liguori

Associazione Italiana della Produzione 2008, *Reti d'impresa oltre i distretti. Nuove forme di organizzazione produttiva, di coordinamento e di assetto giuridico*, Il Sole 24 Belleflame P. (et al) 2000 *An Economic theory of regional cluster*, Journal of Urban Economics, 48, p 161.C.

DATAR, *Pôles de compétitivité*; www.competitivite.gouv.fr

DTI (Department of Trade and Industry) 2003 *A Practical Guide to Cluster Development* www.dti.uk/files

EC 2003 *Final Report of the Expert group on Enterprise clusters and Networks*, Brussels

Enright M.J. 1996 'Regional clusters and economic Development, a research agenda', in U.H.Staber et al (eds.) *Business networks: prospects for Economic Development*, Walter de Gruyter, Berlin,

Isaksen A and Haug E, 2002, *Regional Clusters in Europe*. EC, SMEs Observatory

Jouen M 2008 'Endogenous Local Development versus Foreign Direct Investment Strategies: are there alternative regional strategies in EU 27?' in *Where top-down, where bottom-up?*, in Silke Tönshoff and Andreas Weida Eds., Frankfurt am Main, Peter Lang

Ketels 2000 *The development of the Cluster concept, present experiences and further Developments* www.isc.hbs.edu

Martin R & Sunley P 2003 *Deconstructing clusters: chaotic concept or policy panacea?* Journal of Economic Geography, vol.3 n.1

Porter M Nov-Dec 1998 *Clusters and the new economics of competition*; Harvard Business Review,

Porter M 1990 *The comparative advantage of nations*, basic books,

Porter M 2000 *The cluster mapping project*; Harvard Institute for Competitiveness,

OECD 1996, *Networks of enterprises and local development* Leed Programme

OECD 2001 *Innovative clusters*, Leed Programme

Raines P. (ed.) 2003 *Cluster Development and Policy*, Ashgate, Aldershot,

Ricciardi A. 2003, *Le reti di imprese - vantaggi competitivi e pianificazione strategica*, Franco Angeli

Roelandt, T. and den Hertog, P., Ed. 1998 *Cluster Analysis and Cluster Based OECD Countries: Various Approaches, Early Results and Policy Implications*. Draft synthesis report on Phase 1, OECD Focus Group on Industrial Clusters.

Solvell O. (et al) 2003 *The Cluster initiative Green book*, Göteborg, Competitiveness Institute TCI Vinniva

Timpano F. - Piva M.C. 2008 *Cluster policies and local development*, Vita e Pensiero

4 - Area-Based economic development

4.1 Rural development

Bryden J. and Hart K. (Eds.) 2004 *A new approach in rural development in Europe* Edwin Mellen Press

CEC - DG Agri 1989 *The future of rural society*
 Dargan L. and Schucksmith M. 2003, *Innovatory economic development – comparative report*, in 2nd rural development conference in Salzburg 12-14 Nov 2003 http://corason.hu/download/wp8/wp8_comp_rep.pdf
 LEADER Observatory (2000 *Territorial, economic, social, environmental and global competitiveness* (6 vol), Innovation notebook n°6,
 LEDA 1991 *Orientations for Local Employment Development Strategies: Rural Areas, Local and Regional Development Planning*, London, U.K.
 Lowe, Philip Murdoch Jonathan and Ward Neil (1995) *Networks in rural development: beyond exogenous and endogenous models* pp 87-105 in Jan Dowe van der Ploeg and G van Dijk (eds) *Beyond modernisation*, Van Goerum Pub
 Meloni B. 2006 *Lo sviluppo rurale*, CUECMantino F. 2008 *Lo sviluppo rurale in Europa. Dall'impresa agricola allo sviluppo del territorio*, Il Sole 24 ore
 OECD 1992 *Businesses and jobs in the rural world*; Leed Programme
 OECD 1994 *The contribution of amenities to rural development*,
 OECD 1995 *Niches market and rural development*,
 OECD 2006 *The new rural paradigm*
 O'Conneide M. and Cuddy M 1992 *Perspectives on rural development in advanced economies*, Centre for Development; Studies University College Galway
 Sucksmith Mark et al (2010) *Disintegrated rural development: neo-endogenous rural development, planning and place-shaping in diffused power contexts*, *Sociologia ruralis*, 50, 1, 1-20
 The Countryside Agency; 2004 *Local strategic partnerships in England*

4.2 – Urban areas

A.A.V.V. 2007 *Sviluppo urbano e cooperazione internazionale*, CLUEB
 Antolini F. – Billi A. 2007 *Politiche di sviluppo nelle aree urbane*, UTET Università
 Barreiro Cavestany, Fernando. *Gobernar las ciudades en tiempos de cambio..* Revista Prisma 22, 2008. Uruguay.
 Bennet Michael and Gilieth R (2007) *Economic development in American cities The pursuit of an Equity Agenda*, Albany, State University of New York Press
 Borja, Jordi. *La ciudad conquistada*. Alianza Ensayo. Madrid, 2003.
 Brangwyn B & Hopkins R. 2008 *Transition Initiatives Primer*; www.transitiontowns.org
 Chanan G *Community involvement in Urban Regeneration*, DGXI, 1997)
 Department of the Environment, Transport and the Regions. 1998) *Urban Development Corporations: Performance and Good Practice*. *Regeneration Research Summary* 17.
http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_urbanpolicy/documents/pdf/odpm_urbpol_pdf_608119.pdf
 DG V Network of 'quartiers en crise'. <http://www.qec-eran.org/>
 EC 2000 *URBAN success stories: Building a better tomorrow in deprived neighbourhoods*
 Economic & Social Research Council *CITIES Competitiveness and Cohesion Programme*
<http://cwis.livjm.ac.uk/cities/>
 Esteve Pascual y María Josep, 2002 *La gestión estratégica de la ciudad. Instrumento para dirigir el cambio urbano* in: «La gestión estratégica de las ciudades. Un instrumento para gobernar las ciudades en la era de la info-global». Junta de Andalucía. Nº 6, Págs. 83-102
 European Commission, May 2007, *Guide on the Urban dimension in Community policies (2007-2013)*
 Froessler D., Geoghegan P., Soto P. and Van Bemmelen M. 2007, *Reinforce the local economy and employment in the distressed urban areas, good practices in Europe*. Federal Ministry for transport, building and urban affairs
 Hopkins R & Lipman P, 2008, *The Transition Network* Ltd.
 Longworth N. 2007, *Learning Cities, Learning Regions, Learning Communities: Lifelong Learning and Local Government*
 Moulaert F. 2000, *Globalisation and integrated area development in European cities*, Oxford University Press
 OECD 1998, *Integrating urban distressed areas*, Leed Programme Paris
 OECD 2006, *Competitive cities in the Global economy*
 Precedo Ledo, Andrés. *Ciudad y desarrollo urbano*. Editorial Síntesis. Madrid 1996
 Ramsden Peter 2005 *Evaluation: the Phoenix development fund* DTI London U.K. <http://www.regen.net>
 UK Department of the Environment 1997 *The 'CITIES: Competitiveness and Cohesion'* CITIES Web site.
 URBACT I and II. Programme, see www.urbact.eu
 Veltz P. 1996 *Mondialisation, villes et territoires*, Presses universitaires de France Paris

4.3 Local economic development

- Albuquerque Francisco: «*Desarrollo Económico Local en Europa y América Latina*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, España. 1999.
- Bansolla M (eds) 2006 *Local Development and Economic Policy A European platform*
- Bennington J. 1986 *Local Economic Strategies in Local Economy*, Vo1 N°1 London
- Benko G. & Lipietz A., 2000, *La richesse des régions. Pour une géographie socio-économique*, Paris: PUF
- Birkholzer, *Local economic Development and its potential*. Tech Net Berlin
- Coffey M. and Polese M.. 1985 *Local Development: conceptual bases and policy implications*, Regional Studies, n°2
- Brunhes B. 2000 *La gestion des crises industrielles locales en Europe* (study for DG Employment)
- Canzanelli, Giancarlo. 2001 *Overview and Lessons Learnt on Local Economic Development, Human Development, and Decent Work*. ILO Universitas Working Paper
- Casilli C., 2003 *Lo sviluppo economico locale. Politiche di programmazione e strumenti di incentivazione*, Manni
- Clark Greg 2009 *Recession, Recovery and Reinvestment: the role of local economic leadership in a global crisis*, OECD LEED programme,
- DG Regio. 1994 *Valeur ajoutée et ingénierie du développement local*, n 12 by CRIDEL, Brussels
- Grefe, X 1992, *Sociétés post-industrielles et redéveloppement*, Collection Pluriel Hachette, Paris
- IFP Lokale Okonomie (ed.) 2008 *Beschäftigungs und Sturkturpolitik*
- Le local en action*. Rencontres Europe-Amérique du Nord. Ed de l'Epargne, 1989.
- OECD 1993 *Territorial development and structural change*, Leed Programme
- OECD 1999 *Best Practices in Local Economic Development* , Leed Programme
<http://www.oecd.org/tds/docsword/bestpracticesLEED.doc>
- OECD *Local Economies and Globalisation*. LEED Notebook, No. 20. <http://www.oecd.org/tds/bis/leed.htm>
- Pizzinato, Antonio. 1997, *Industrial Restructuring and Local Development - The Case of Sesto San Giovanni*.
OECD LEED Notebook, No. 24. <http://www.oecd.org/tds/bis/leed.htm>
<http://www.ilo.org/public/english/universitas/publi.htm>
- Pike A., Rodriguez-Pose A. & Tomaney J., 2006, *Local and regional development*, London: Routledge.
- Susio B., Ceschin F. and Montanari S. 2007, *Territori strategici. Modelli di pianificazione per lo sviluppo dei sistemi locali*, Franco Angeli
- Watson D J and Morris J C (eds) 2008 *Building the Local Economy. Case in economic development*, Athens GA; Carl Winson Institute of Government
- Vasquez Barquero, 1997 *Politica economica local, la respuesta de las ciudades a los desafios del ajuste productivo*, Ediciones Piramide
- Wong, Celia. 1998 *Determining Factors for Local Economic Development: The Perception of Practitioners in the North West and Eastern Regions of the UK*. Regional Studies. Vol.32.8. pp 707-720.

5 - Local sustainability

- A.A:V.V. 2009 *Politiche di sviluppo locale. Progetti per la sostenibilità*, Carocci
- Agyeman J. and Evans B.. 1996 *Local Environment, Centre for Environment Policies and Strategies*, South Bank University, London,
- Breton, Jean-Marie 2008 *Gestion des ressources en eau et développement local durable: Caraïbe, Amérique latine, Océan Indien*.
- Cooper, Phillip J. 2004 *Implementing sustainable development: from global policy to local action*
- Douthwaite, R. and Strohalm, A. (ed.), 1996 *Balancing Europe for sustainability - Using financial micro-initiatives to build a better environment*, Rooddruk, Utrecht
- Essex, Stephen 2005 *Rural change and sustainability: agriculture, the environment and communities*
- ICLEI 2001, *Local authorities self assessment of Local Agenda 21*
- INSURED 1998 *Instruments for Sustainable Regional Development*; final report UE- DGXII
- Jørgensen, Anne-Mette 1997 *Towards sustainable development for local authorities: approaches, experiences and sources*
- Lafferty W. M. and Narodoslawsky (eds.) 2003, *Regional Sustainable Development in Europe. The challenge of Multi-Level Co-operative Governance*, ProSus
- McGinnis M. V. (ed.) 1999, *Bioregionalism*, Routledge
- Local government management Board 1993 *Agenda 21, A guide for Local authorities*, Arndale Centre, Luton

Miljø- og Energiministeriet 1997 *The highway to sustainability: conference for local and regional authorities*, Copenhagen, 18th and 19th of November 1996;

Mollard, Amédée 2004 *Proximity, territory and sustainable management at the local level: an introduction*

Persson, Lars Olof 2003 *Local responses to global changes: economic and social development in Northern Europe's countryside*

Robertson, J. 1999 *Changer d'économie ou la nouvelle économie du développement durable*, Editions Apogée – OPOCE, Bruxelles

Rouet G. 2007 *Politiques du développement local durable: regards croisés franco-slovaques*:

Rubino, R. 2006 *Livestock farming systems: product quality based on local resources leading to improved sustainability*

Saragosa C. 2005, *L'insediamento Umano* Donzelli Editore

Schleicher-Tappeser R (et al) 1997 *Sustainable Regional Development: an integrated approach*. INSURED Transition towns network, www.transitiontowns.org

Vallega A. 1995, *La regione, sistema territoriale sostenibile*, Mursia

Welford R. 1995 *Environmental Strategy and Sustainable Development*, Routledge, London

6 - Social economy, local services and social inclusion

6.1 Social economy and new entrepreneurship

A.A.V.V. 2007 *Social entrepreneurship. Imprese innovative per il cambiamento sociale*, Egea

D'Angelo S. Musella M. 2006 *Strategie per lo sviluppo dell'imprenditorialità sociale*, Gesco

Bagnasco A et Trigilia C 1993 *La construction sociale du marché: le défi de la troisième Italie*, Paris,

On social enterprises:

Borzaga, C. and Santuari, A., 1998 *Social enterprises and new employment in Europe*, CGM - Commission Européenne

Borzaga C. and Defourny J 2001 *The Emergence of social enterprises*

Campbell, M., Borzaga, C., Olabe, A., Greffe, X., Lloyd, P., Granger, B. and Shearman Cl., 1999 *The third system, employment and local development - 'capitalisation' project report*, OPOCE – DG EMPL

CIRIEC 2000 *The Enterprises and organisations of the Third Sector. A Strategy Challenge for Employment*, Liège

Commission européenne, 1999. *Troisième système et emploi – répertoire des projets*, OPOCE, CE V/1-99 010FR C

Delai N (ed.) 2005 *Valutare il non profit*; B. Mondatori ed.

Gomez de la Iglesia Roberto Ed, *Economía social, nuevos yacimientos de empleo y desarrollo local* (Edita Xabide, Vitoria-Gasteis, 2002

Impresa sociale (Italian Journal)

Nyssens M. (ed.) 2006, *Social enterprises*, Routledge.

Noya A (ed) *The changing Boundaries of Social Enterprises* Leed Programme, OECD

Noya A and Clarence E (eds) 2008 *The social Economy: Building Inclusive Economies*; Leed Programme, OECD

OECD 1999. *The social enterprises*

OECD 2003. *The non profit sector in a changing economy*, Leed Programme, Paris

OECD, *The social economy Building inclusive Economies*, Leed Programme, Paris

Pelligra V. (ed.) 2008, *Imprese sociali. Scelte individuali e interessi comuni*, Bruno

UK. Social Enterprise, www.dti.gov.uk/socialenterprise

On «économie solidaire»:

Amin Ash 2009 Ed *The social economy – international perspectives on economic solidarity*, ZED books London

Council of Europe *European Platform on ethical and solidarity-based initiatives a data basis of citizens initiatives in Europe* (80 innovative experiences) http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/platform/default_en.asp

Hausner Jerry 2009 'Social economy and development in Poland' in *The social economy – international perspectives on economic solidarity* Amin Ash Ed, ZED books London

Johanisova Nadia, *Living in the cracks – a look at rural social enterprises in Britain and Czech Republic* (FEASTA, Dublin, 2004)

Laville J.L. 2007 *L'économie solidaire; Une perspective européenne*; Hachette Pluriel, Paris

Theveniaut-Muller M 1999 *Le développement local; une réponse politique à la mondialisation*, Desclée de Brouwer, Paris

6.2 Local services and social inclusion

- Alcock, P, G Craig, P Lawless, S Pearson and D Robinson 1998 *Inclusive Regeneration: Local Authorities' Corporate Strategies for Tackling Disadvantage*. The Center for Regional Economic and Social Research, Sheffield Hallam University and The Policy Studies Research Center, University of Lincolnshire and Humberside. <http://www.shu.ac.uk/cresr/index.html>
- BOFFO V. - TORLONE F. 2008 L'INCLUSIONE SOCIALE E IL DIALOGO INTERCULTURALE NEI CONTESTI EUROPEI. STRUMENTI PER L'EDUCAZIONE, LA FORMAZIONE E L'ACCESSO AL LAVORO, FIRENZE UNIVERSITY PRESS**
- Campbell, Mike with Ian Sanderson and Fiona Walton. November 1998. *Local Responses to Long Term Unemployment*. Joseph Rowntree Foundation. YPS York. <http://www.jrf.org.uk/knowledge/findings/socialpolicy/sprn28.asp>
- Cauquil G, 2004, *Construire et évaluer les politiques sociales territorialisées*, Dunod, Paris
- Cecchi S. 2007 *Modernità e inclusione sociale*, CEDAM
- CESPE 2003, *Il welfare locale*. Centro Studi di Politica Economica in Argomenti unmani
- Dublin Foundation 1993 *Local community Action and social policy*,
- Dublin Foundation 2003 *Social inclusion Local partnerships with civil society*, Notebook N°4
- EU (MOC) *Peer reviews on social inclusion (a few topics)*
- Ingresso M. 2006 *La promozione del benessere sociale. Progetti e politiche nelle comunità locali*, Franco Angeli
- Kovalainen A. and Simonen, L. 1998. 'Neo-entrepreneurs of the social and health care sector in Finland' in *Local employment initiatives*, Transfer ETUI Review, v. 4 n°3
- Lloyd Peter with Richard Meegan, Bernadette O'Neil, Graham Haughton, Sophy Krajewska and Ivan Turok, 1996 *Social and economic inclusion through regional development: the Community Economic Development priority in European Structural Funds programmes in Great Britain*. DG REGIO
- Maretti M. 2008, *Welfare Locali*, Franco Angeli
- Martelli A. 2006 *La regolazione locale delle politiche sociali, un percorso d'analisi*; FrancoAngeli,
- Meir R 1993 *Social Justice and Local Development Policy*. Sage Publications, Newbury Park.
- Mengin J 1989 *Guide du développement local et du développement social* Editions L'harmattan, Paris
- Percy-Smith, J. and Sanderson, I., 1992. *Understanding local needs*, IPPR- Premier Printers
- OECD 2006 *From Immigration to integration; Local solutions to a global challenge*.
- Vivaldi E. 2008, *I servizi sociali e le Regioni*, G. Giappichelli editore
- Wistow, G., KNAPP, M., Hardy and Allen, C., 1994. *Social care in a mixed economy, public policy and management*, Open University Press, Philadelphia

7 – Governance

- Calame P. 2003 *La démocratie en miettes – Pour une révolution de la gouvernance*, Editions Descartes & Cie, Paris
- CEC 2009 Committee of the regions: *White Book on multilevel governance*
- Cresta A. 2008, *Il ruolo della governance nei distretti industriali. Un'ipotesi di ricerca e classificazione*, Franco Angeli
- EU 2001 *White Paper on Governance*
- IpL (Istituto per il Lavoro) 2003, *Governo e governance: reti e modalità di cooperazione nel territorio regionale*, Franco Angeli
- Keating, M. and Hooghe, L., 'By-passing the Nation State? Regions in the EU Policy process', European Union: power and policy-making, Richardson, J.J (ed.), Routledge, London 1996.
- Kolher-Koch, Beate, «La renaissance de la dimension territoriale en Europe: entre illusion et réalité», EUI, Firenze, Working Paper RSC n° 1998/38.
- OECD. 1996. *Transition at the Local Level: The Czech Republic, Hungary, Poland, and the Slovak Republic*, Paris.
- OECD 200? *New forms of governance for Economic development*
- OECD 2005 *Local governance and the drivers of growth*,
- Palumbo A. and Vaccaro S. (eds.) 2009, *Governance e democrazia*, Mimesis Edizioni
- Sabel C. and O'Donnel R 2001 *Democratic experimentalism in OECD, Devolution and globalisation*

7.1 - Local authorities

- Baccetti C. 2008, *La nuova politica locale*, UTET

Bennington *The New local Government series* (25 vol) Centre for Local Economic Strategies
<http://www.cles.org.uk/>
 Enriques. J M 1990 *Municipios e desenvolvimentos*, Ed Escher Lisboa
 OECD 1985 *The role of local government authorities in economic and employment development*,
 International Union of Local Authorities and Association Capacity Building Program (IULAACB) <http://www.iula-acb.org/>
 ISEAT 2002 *Experience from IR, UK and BE Wallonia*, Charleroi
 OECD 1986 *Employment creation policies: new roles for cities towns*
 OECD .1999 *Managing decentralisation, A new role for labour market policies*
 OECD 2001 *Cities for citizens, The role of metropolitan Governance*
 Vázquez Barquero, Antonio; «*Desarrollo Económico Local y Descentralización: Aproximación a un Marco Conceptual*», Proyecto CEPAL/GTZ Desarrollo Económico Local y Descentralización, División de Desarrollo Económico Santiago de Chile, 4 de febrero de 2000.

7.2 Local partnership

Bennett, R.J. and G. Krebs 1991 *Local Economic Development: Public-Private Partnership Initiative in Britain and Germany*. Belhaven London
 Campbell, M. and Hutchinson, J. 1998, *Working in Partnership: Lessons from the Literature*, Policy Research Institute, Leeds Metropolitan University, Research Report 63, Department for Education and Employment (June), Sheffield, England.
 Caspar, R., Farrell, G. Thirion, S., *Organiser le partenariat local*, Cahier n°2 Observatoire européen LEADER, Bruxelles 1997
 González Meyer, Raúl. *Poderes locales, nación y globalización*. Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Chile. 2008
 OECD 1993, *Partnership; the key to Job creation*
 OECD & Sabel Ch 1996, *Ireland, Local Partnership for better governance*
 OECD 2001 *Local partnership for better governance*
 Malcolm J. Moseley 2003 *Local partnerships for rural development: the European experience*
 Tavistock Institute and ECOTEC Research and Consulting Ltd. *The Thematic Evaluation of the Partnership Principle* 1999 - http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/evaluation/rathe_en.htm

7.3 Citizen's participation and participatory planning

Bobbio L. 2007 *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione di Italia*, Rubbettino
 Chanan G 1999 *Participation of local community A guide of good Practices*.
 Decoster D.P 2000 *Local government, local development and Citizen Participation in the UK, Ireland and Wallonia*. ULB 2002 (funded by DG Regio) CREADEL Project Resource and Tutoring centre for local development
 Dublin Foundation 1997 *Citizen Action and community Involvement*,
 Donzelot J. et Epstein R. 2006 'Démocratie et participation: l'exemple de la rénovation urbaine' in *Revue Esprit*, n°7, Paris,
 European Commission, Growth, competitiveness and employment – *White paper*, OPOCE, supplement 6/93 1993.
 EU FP6 Priority 7, *Citizens and governance in a knowledge-based society*. www.cordis.lu
 Gioioso G. (ed.) 2006, *La pianificazione strategica partecipata in Italia*, FORMEZ
 Marinetto 2003 'Who wants to be an active citizen?' in *Sociology* vol 37, n.1
 Mothé D. 2006 'La grande démocratie et la petite démocratie' in *Revue Esprit* n°6
 Venti D. 2009, *Progettazione e pianificazione partecipata*, INU

7.4 Financial instruments and engineering

On financing

Andreoni A. and Pellagra V. 2009. *Microfinanza. Dare credito alle relazioni*. Bologna, Il Mulino
 Bartik, T. 1995 *Economic Development Incentive Wars*. Employment Research
 CRIDEL 1994 *Valeur ajoutée et ingénierie du développement local*,
 CE, DG REGIO, Sevilla seminar report March 1993; and relevant final evaluation reports

Darche, Benjamin. 1997 *Financing Mechanisms at the Subnational Level in Emerging Markets: Borrowings and Privatisations/Concessions*. Infrastructure Note FM9. Urban Development Unit, World Bank
<http://www.worldbank.org/urban/publicat/rd-fm9.htm>

DG Employment, LEDA Programme 1991 and 1995 *Practical Manual on Local Employment and Economic Development* (published in 14 languages)

DG Employment, IDELE, 2002-2004. *Practical Handbook on Developing Local Development Strategies*

Dillinger, William. 1995 *Urban Property Tax Reform: Guidelines and Recommendations*. Urban Management Program Discussion Paper No. 1. World Bank.

El Daher, Samir. 2001 *The Building Blocks of a Sound Local Government Finance System*. Infrastructure Note FM8-e. Urban Development Unit. World Bank. <http://www.worldbank.org/urban/publicat/fm8e.pdf>

Fortis M. 2008, *Banche territoriali, distretti e piccole e medie imprese. Un sistema italiano dinamico*, Il Mulino

El Daher, Samir. 2000 *Specialized Financial Intermediaries for Local Governments: A Market-based Tool for Local Infrastructure Finance*. Infrastructure Note FM8-d. Urban Development Unit. World Bank.
<http://www.worldbank.org/urban/publicat/fm8d.pdf>

Worley International Ltd. 2000 *Strategic Municipal Asset Management*. Urban and Local Government Background Series No. 5. Urban Development Unit. World Bank.
<http://www.worldbank.org/urban/publicat/001-1069.pdf>

Granger, B. 1999. *Banquiers du futur, les nouveaux instruments financiers d'économie sociale en Europe*, INAISE (International association of investors in the social economy), Editions Charles-Léopold Mayer, Paris

OECD 2003. *Private finance and Economic development: City and Regional Investment*

Lloyd Peter and Ramsden Peter 2000. *Local Enterprising Localities: Area Based Employment Initiatives in the United Kingdom* (Regional Development Studies series published by CEC) chapter on innovative financial initiatives such as micro credit, social finance.

Pindado, Fernando. *La participación ciudadana es la vida de las ciudades*. Ediciones del Serbal. Barcelona 2008.

Ramsden P. 1999 *Financial engineering in the Structural Funds, the new alchemy?*

Romeo G. 2008, *La finanza dei distretti industriali. Inquadramento teorico e soluzioni operative*, Franco Angeli

On practical handbooks

Basque Regional Government 1994 *Manual de Desarrollo Local Estudios de Economía*

DATAR (F) 1986 *Guides du développement local, de l'action économique locale 1987, du développeur 1988, de la valorisation économique des ressources locales 1989, des stratégies locales de formation 1989*.

DG Employment, 1995, LEDA Programme, Practical Manual, management training courses and Schools. (published in several languages)

DG Employment 2007, Practical Handbook on Developing Local Employment Strategies (Country reports)

Lorthiois, J. 1996 *Le Diagnostic Local de Ressources: Aide à la Décision*, ASDIC, Lusigny sur Ouche et Editions W, Macon.

Lyons, T. and Hamlin, R. 1990 *Creating an Economic Development Action Plan: A Guide for Development Professionals*.

Peraro Francesco. and Vecchiato G. (eds.) 2009, *Responsabilità sociale del territorio. Manuale operativo di sviluppo sostenibile e best practices*, FrancoAngeli.

Strati F 1996 *Guida alle Iniziative locali per l'occupazione. Come creare la propria attività e la propria impresa*. SRS

Liste des abréviations

DG AGRI	Direction générale de l'agriculture et du développement rural de la Commission européenne
DG EMPL	Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances de la Commission européenne
DG ENTR	Direction générale des entreprises et de l'industrie de la Commission européenne
DG ENV	Direction générale de l'environnement de la Commission européenne
DG MARE	Direction générale des affaires maritimes et de la pêche de la Commission européenne
DG RDT	Direction générale de la recherche de la Commission européenne
DG REGIO	Direction générale de la politique régionale de la Commission européenne
FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
CE	Commission européenne
FEP	Fonds européen pour la pêche
EQUAL	Initiative de l'UE en faveur de l'emploi, de la formation, de l'égalité des chances et de l'inclusion sociale
FEDER	Fonds européen de développement régional
FSE	Fonds social européen
UE	Union européenne
FARNET	Initiative de l'UE en faveur des zones maritimes
PIB	Produit intérieur brut
ILE	Initiatives locales pour l'emploi
INTERREG	Programme de coopération interrégionale et transnationale de l'UE
ILDE	Initiative locale de développement et d'emploi
LEADER	Liaison entre actions de développement de l'économie rurale (initiative de l'UE en faveur du développement rural)
LEED	Programme de développement économique et de création d'emplois locaux de l'OCDE
ONG	Organisation non gouvernementale
NUTS	Nomenclature des unités territoriales statistiques (découpage harmonisé des unités territoriales en vue de la production de statistiques régionales pour l'UE)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
SG	Secrétariat général de la Commission européenne
PME	Petites et moyennes entreprises
PTE	Pacte territorial pour l'emploi
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
URBAN	Initiative de l'UE en faveur des zones urbaines