



**LOCAL
DEVELOPMENT
PILOT PROJECTS**

**PROJETS PILOTES DE
DÉVELOPPEMENT
LOCAL**

With the support of:
**Flanders (Belgium),
Italy, Slovenia**

Avec le soutien de:
**Flandre (Belgique),
Italie, Slovénie**

www.coe.int/ldpp

Rapport d'activités

2003-2015



Table des matières

1	Préliminaires	3
2	Introduction	3
2.1	Principes fondateurs	3
2.2	Origine	4
3	Projets pilotes	4
3.1	Territoires pilotes	4
3.2	Expériences pilotes réussies	5
3.3	Les enseignements principaux	6
3.3.1	Les motivations à l'origine des projets	6
3.3.2	Des points de vigilance dans la conduite de ces projets	7
3.3.3	L'émergence de nouvelles compétences et de nouveaux concepts	7
3.3.4	Des spécificités qui forment une approche cohérente et nouvelle	8
4	Enjeux européens v/s expérience acquise	9
4.1	Mobiliser les communautés locales	10
4.1.1	Aborder la notion de patrimoine dans sa plus large acceptation	10
4.1.2	Considérer les patrimoines comme des facteurs de convergence et d'innovation	10
4.1.3	Les parties prenantes - la mise en place d'un groupe local	10
4.2	Engager les communautés dans le processus	11
4.2.1	Construire une bonne gouvernance au service des projets de développement locaux	11
4.2.2	Les conditions d'une bonne gouvernance	11
4.2.3	Le diagnostic sur les enjeux du territoire	12
4.2.4	La stratégie qui met en action	12
4.3	Faire vivre les communautés et inscrire le projet dans la durée et l'innovation	12

1 Préliminaires

Le Conseil de l'Europe a développé dans le cadre de ses activités relatives au patrimoine culturel une dimension territoriale en partant du principe que le patrimoine peut être un catalyseur et un médiateur des politiques de développement local.

L'expérience française des Parcs naturels régionaux, notamment pour ce qui relève de la prise en compte des patrimoines au sens large et de la notion de « territoire » comme échelle d'intervention pertinente pour les questions relatives à la qualité de la vie et du bien-être a été une source d'inspiration essentielle au départ. C'est à la faveur des projets de coopération et d'assistance techniques initiés dans les pays du Sud-Est de l'Europe ayant participé au *Programme régional pour le patrimoine culturel dans le Sud-Est de l'Europe* à partir de 2003, que les expérimentations se sont multipliées jusqu'en 2015.

Le LDPP a été un programme pilote¹. Il désigne une approche renouvelée du développement local. Le LDPP souligne principalement en effet les bénéfices de la participation active de la population dans la gestion et la valorisation des patrimoines à des fins de développement des territoires. Le patrimoine est dans ce contexte résolument perçu comme une force pour la promotion d'un modèle de développement proposant la diversification de l'économie en capitalisant sur les ressources locales et le dynamisme des communautés.

Toutes les activités mises en œuvre au cours de ces années, les succès autant que les échecs, ont permis d'élaborer une façon différente de penser et de faire le développement local. La durée sur laquelle s'est déroulée cette expérience a également permis d'évoluer en tenant compte de l'évolution des priorités de l'Organisation et des travaux menés à l'échelle européenne. De fait, les problématiques soulevées par le développement territorial et la gouvernance patrimoniale des territoires se sont progressivement imposées au cœur des enjeux européens et font aujourd'hui l'objet de nombreux travaux et recherches. Parce que le Conseil de l'Europe n'a pas vocation à poursuivre de manière pérenne une démarche pilote comme le LDPP, aux termes de plusieurs années d'activités financées pour moitié par les pays bénéficiaires, le présent rapport vise à partager l'expérience acquise et à inciter d'autres acteurs à tester cette approche afin d'enrichir l'expérimentation et diffuser vers le plus grand nombre d'Etats membres ce que le Secrétariat considère comme une bonne pratique.

2 Introduction

2.1 Principes fondateurs

Le programme "Projets pilotes de développement local" (LDPP) a été conçu pour mettre en œuvre les valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe et pour construire une approche participative pour l'élaboration de projets de développement social et économique, basés sur l'optimisation des ressources patrimoniales des territoires. Il s'est pour cela appuyé principalement sur les principes de la *Convention-cadre sur la valeur du patrimoine culturel pour la société* (Convention de Faro) et de la *Convention de Florence sur le paysage européen* (Convention de Florence). Trois objectifs spécifiques ont été ciblés :

- utiliser de manière durable le patrimoine dans des actions ciblées respectant les traditions et les compétences propres à chaque communauté, améliorant la diversité culturelle, et renouvelant les dynamiques locales;
- mettre en œuvre une culture démocratique en donnant aux citoyens et aux communautés un rôle fondamental dans les processus de définition, de décision et de gestion de leurs environnement culturel et social, avec l'appui des institutions dans le cadre de l'action publique;

¹ Le LDPP est mentionné soit comme « programme » quand il s'agit de désigner le niveau général de la démarche du Conseil de l'Europe, soit comme « projet » quand il s'agit de désigner le travail réalisé sur des territoires spécifiques

- promouvoir une nouvelle approche du développement garantissant la cohésion et l'inclusion sociales et l'amélioration de la qualité de vie des citoyens.

2.2 Origine

En 1996, les autorités slovènes ont lancé un projet pour la protection de la ville historique de Štanjel (région du Karst) et ont adressé au Conseil de l'Europe une demande d'assistance dans le cadre du *Programme de Coopération et d'Assistance Techniques relatives à la conservation intégrée du patrimoine culturel et naturel*. Dans cette région aujourd'hui synonyme de tous les phénomènes karstiques du monde, l'empreinte de l'homme est forte. Elle a façonné un paysage culturel caractéristique constitué de petits centres urbains compacts et d'une architecture vernaculaire de grande qualité. Le projet initial s'est rapidement transformé afin de prendre en compte les besoins liés au développement social et économique de l'ensemble de la région du Karst. L'enjeu a dès lors porté sur la revitalisation de la ville historique de Štanjel en l'intégrant dans une perspective de développement territorial durable à long-terme.

Le « Projet Pilote du Karst » (PKK) est devenu pour le Conseil de l'Europe le précurseur d'une nouvelle approche du développement, introduisant la notion de territoire comme échelle pertinente d'action. Ce projet a permis de formaliser, sur des bases méthodologiques simples le dialogue et la coopération institutionnelles et professionnelles nécessaires entre les différentes parties prenantes, qu'elles soient locales et/ou nationales, politiques ou privées. Cette approche était nouvelle à l'époque en Slovénie alors même que le pays opérait son adhésion à l'Union européenne. Fortement centralisée, la Slovénie ne connaissait pas de niveau régional intermédiaire entre l'administration nationale et locale ; à la suite de la réforme des municipalités, les collectivités rurales se sont retrouvées avec des moyens financiers et des ressources humaines trop limités pour faire face aux questions complexes de développement.

Grâce au LDPP, les ministères ont pu expérimenter de nouvelles formes de coopération au sein d'une Commission Interministérielle ; la coopération entre les municipalités de Divača, Hrpelje-Kozina, Komen, Sežana, Miren-Kostanjevica et Koper a été renforcée par l'établissement d'un Comité de Pilotage ; les habitants et la société civile ont appris à jouer leur rôle aux côtés des partenaires institutionnels en travaillant dans le cadre de groupes de travail interdisciplinaires. La coordination et le suivi des activités a été assurée par une équipe spécifiquement dédiée, par la suite pérennisée en devenant une agence régionale, sous la direction de l'Agence Nationale pour le Développement Régional de la République de Slovénie (NARD). Le Plan de Développement Communautaire (PDC) pour la région du Karst a finalement été adopté par le gouvernement slovène en 2003, ouvrant des perspectives opérationnelles pour la mise en œuvre d'un plan d'actions et d'investissement à moyen et long-terme.

3 Projets pilotes

3.1 Territoires pilotes

C'est dans le prolongement direct de l'expérience conduite en Slovénie qu'a été conçu le LDPP. 10 territoires pilotes sélectionnés conjointement par les autorités nationales et le Conseil de l'Europe dans le cadre d'une large consultation se sont engagés dans cette expérimentation entre 2008 et 2015. L'ensemble de ces territoires a représenté une surface de plus de 10 000 km² et concerné plus de 750 000 habitants. 41 municipalités ont été impliquées, et à travers les Commissions interministérielles, ce sont plus de 50 ministères qui ont été amenés à travailler ensemble dans le cadre de ce programme.

Les territoires pilotes présentaient des caractéristiques communes : des territoires ruraux, marqués par une forte identité culturelle et / ou paysagère, faisant face à des problèmes de sous-développement et/ou de perte de population. Certains territoires étaient plutôt économiquement déprimés suite à des modifications des conditions économiques (fin de l'activité minière en Serbie, départ massif des populations saxonnes en Roumanie, fin d'un modèle agricole traditionnel dans la

plupart des cas). Certains des territoires pilotes devaient prendre des décisions par rapport à des pressions de développement (alternative au tourisme de masse en Croatie) ou d'autres n'avaient apparemment aucune perspective de développement faute d'initiatives nationales (« ex-République yougoslave de Macédoine »). Le cas de Chypre, venu plus tard, est particulièrement intéressant parce que les institutions publiques ont souhaité expérimenter par ce programme les possibilités de mises en œuvre des termes de la nouvelle loi sur la planification régionale concernant la participation citoyenne (la région pilote sélectionnée confirme cependant les caractéristiques principales évoquées pour les autres projets).

En s'engageant dans le LDPP, les autorités nationales ont accepté les contraintes inhérentes à une expérimentation. Elles ont de fait accepté une mise en œuvre des activités aussi flexible que possible, avec des questionnements permanents et des adaptations méthodologiques constantes. Les différents projets ont été conduits simultanément en privilégiant une dimension régionale et l'échange d'expériences entre les territoires. La spécificité de l'approche expérimentale voulue par le Secrétariat du Conseil de l'Europe n'a pas toujours été compatible avec l'urgence ou la complexité des situations rencontrées dans les différents pays. Elle a parfois impliqué des lenteurs, et confronté les principes à des difficultés politiques ou institutionnelles qui ont abouti dans certains cas à la suspension des projets en cours entre 2011 et 2014 :

- En Bosnie-Herzégovine, le territoire pilote Donja Dolina – Bardača a été dès le départ délimité principalement selon des critères strictement culturels, voire archéologiques. Il s'est révélé être géographiquement et économiquement trop limité, n'offrant pas une masse critique suffisante par rapport aux questions de développement.
- Au Monténégro, le territoire pilote de Skadar devait renforcer la coopération entre les acteurs locaux et nationaux impliqués dans la préservation et la mise en valeur de la région autour du lac, en lien avec le Parc national du lac de Skadar. Or, la multiplication d'initiatives économiques sans cohérence n'ont pas permis de faire émerger une vision à long terme engageant toutes les communautés locales. Un diagnostic territorial a été rédigé mais n'a jamais été validé par les instances nationales, et le projet s'est arrêté de lui-même en 2012. L'impossibilité de travailler de manière transfrontalière avec l'Albanie, où se situe une partie du lac, a renforcé le sentiment d'un manque de cohérence générale.
- En Roumanie, le territoire pilote de Rupea-Cohalm a suscité une forte mobilisation du ministère de la Culture et d'autres institutions nationales, avec pour conséquence de susciter une gestion trop centralisée du projet. La mobilisation locale a été limitée et partielle ; les autorités locales ne se sont finalement pas suffisamment engagées sur la durée.
- En Bulgarie, le territoire pilote de Strandja a suscité au contraire une forte mobilisation locale qui n'a pas connu d'équivalent au niveau national.
- En Serbie, le territoire pilote de Resava-Mlava, porté par de nombreux acteurs institutionnels et locaux, a surtout pâti d'une discontinuité dans la gestion de la procédure résultant des changements administratifs fréquents. Le projet a finalement dû s'arrêter alors même qu'il semblait répondre à une véritable demande au niveau local.

Ces projets qui n'ont pas été menés à terme ont toutefois directement contribué à la réussite de l'ensemble de la démarche et il revient ici de souligner leur contribution.

3.2 Expériences pilotes réussies

Entre 2012 et 2015, le LDPP s'est focalisé sur trois pays fermement engagés dans le développement de leurs projets :

- En Croatie, le territoire pilote constitué par l'île de Cres a donné lieu à une approche alternative pour un développement durable face à une pression touristique forte et à des enjeux patrimoniaux importants. La médiation, la résolution des conflits d'intérêts et la participation de l'ensemble des parties prenantes ont constitué les conditions de la réussite de ce projet.
- En « ex-République yougoslave de Macédoine » aussi, le territoire pilote de Debar et Reka a permis d'envisager une réponse alternative à la fragilité du territoire, tant du point de vue social qu'économique, associé à un sentiment d'abandon et d'isolement. Le LDPP a guidé les

parties prenantes et les a aidé à apporter leurs propres réponses aux principaux problèmes qui affectent le territoire. De nouveaux partenariats et une coopération réinventée ont contribué à décloisonner les compétences, et à envisager un partage différent des responsabilités.

- Chypre a mis en œuvre un projet LDPP à la faveur de sa présidence de l'Union européenne. Le territoire pilote constitué par les villages vinicoles traditionnels de la région de Limassol a généré une réflexion sur l'implication des communautés locales, sur les savoir-faire traditionnels susceptibles de susciter des formes de tourisme alternatif plus en rapport avec les capacités et l'identité du territoire. Le LDPP a contribué à faire évoluer la politique nationale de planification régionale.

Dans ces territoires, le LDPP a guidé la formulation d'un projet de développement échelonné sur 10-15 ans, qui se matérialise par une « **Charte du territoire** » constituée de trois éléments formant la structure de base de la méthodologie :

- i. Dans un premier temps, le « **Diagnostic territorial** » établit un bilan global, intégré et intersectoriel de la situation présente du territoire, sous un angle socio-économique et patrimonial. Il sert de référence pour définir les perspectives stratégiques du futur projet de développement. Il décrit le territoire, sa réalité vécue par l'ensemble des acteurs et les raisons à l'origine de cette réalité. Il en ressort une « photographie » et une « vision commune » qui identifie les grands enjeux.
- ii. La « **Stratégie territoriale** » définit ensuite les grandes orientations, les priorités choisies et les axes d'intervention futurs. Cette phase est déterminante car elle détermine le cadre des actions qui seront mises en œuvre dans le moyen et le long terme et en assure la cohérence. Elle est le cœur du projet et suppose un travail en co-construction entre les parties prenantes pour faire émerger une formulation partagée, qui sera par la suite portée par chacun des acteurs.
- iii. La dernière étape de la démarche vise à concrétiser les orientations et les intentions énoncées lors des étapes précédentes en élaborant un « **Programme opérationnel** » pour une durée de trois années minimum. Ce document a vocation à évoluer, à être amendé et renégocié tout au long de sa mise en œuvre jusqu'à matérialiser sur le terrain le projet défini par la Charte de territoire. Il présente les grands axes d'intervention et les moyens de mise en œuvre de la stratégie adoptée, sous la forme de mesures concrètes et d'actions précises. En matière d'organisation, cette dernière phase permet de proposer un mode de gestion à long terme pour le projet de développement qui aura été adopté d'un point de vue tant politique que technique ou financier.

3.3 Les enseignements principaux

3.3.1 Les motivations à l'origine des projets

Différentes motivations, parfois complémentaires, peuvent être à l'origine de projets de développement et de la recherche de voies alternatives :

- La confrontation aux limites imposées par des modèles de développement traditionnels : des logiques de rente dominante (tourisme) au détriment du développement (Croatie, Chypre), le déclin d'activités industrielles et l'appauvrissement des populations locales (Serbie), des territoires marqués par un fort exode rural et qui se vident de leurs ressources et compétences humaines (Roumanie, « ex-République yougoslave de Macédoine », ...).
- Des territoires où la valeur patrimoniale est très forte, tant d'un point de vue du patrimoine naturel que culturel ou paysager, menacés dans leur intégrité culturelle par des politiques ou professionnelles restreintes et cloisonnées : protection et sanctuarisation, perspective de valorisation exclusivement touristique, cloisonnement et approche sectorielle sans vision globale rendant la conduite de projets de développement impossible.

- Des territoires où la multitude d'initiatives sans coordination ou cohérence entre elles diluent, voire annulent, la portée de ces différents investissements individuels ou sectoriels: compétition entre projets, opportunisme, mise en avant d'intérêt particuliers.

Ces différentes motivations dessinent une première série de situations auxquelles la démarche LDPP a permis d'apporter des éléments de réponse sur des territoires cohérents d'un point de vue culturel et social, reconnu au niveau national comme des espaces à forte valeur patrimoniale, et confrontés à des besoins de revitalisations, de requalifications, de développement au service du mieux vivre des populations.

3.3.2 Des points de vigilance dans la conduite de ces projets

- le LDPP s'inscrit dans le temps long, alors même que certaines des situations rencontrées appellent des actions immédiates ou urgentes. Cette conjugaison court terme/long terme, inhérente au LDPP, constitue une difficulté dans le montage politique et la conduite des projets, d'autant plus que les échéances électorales ne facilitent pas les choses quand elles conduisent à des alternances administratives.
- L'approche globale et holistique visée par le LDPP, intégrant les différentes composantes du territoire et les systèmes institutionnels avec lesquels il fonctionne, est une approche complexe. Elle nécessite la mise en place d'outils adaptés, comme par exemple des instances intersectorielles de dialogue (groupe de travail interministériel, groupes locaux d'acteurs, comité de pilotage). Dans de nombreuses situations difficiles, la non-implication de certains acteurs clef explique, au moins en partie, les difficultés rencontrées.
- Le niveau local est un maillon clé du dispositif et passe par la mise en place d'une unité opérationnelle locale disposant des moyens nécessaires pour agir de manière autonome. La constitution d'une équipe dédiée et reconnue, hébergée dans des locaux accessibles à tous, rend le projet visible, l'ancre au plus près de la réalité et du quotidien des habitants, facilite l'appropriation de la démarche par la société civile et conduit à la concertation et aux comportements éthiques et démocratiques. La mise en place d'une telle unité est une étape déterminante pour permettre de faire vivre le projet localement, pour assurer l'interface entre le niveau local et le niveau national, et pour faciliter la participation des acteurs au projet.
- Une participation trop restreinte en nombre et en diversité d'acteurs, une approche trop dominée par des « experts » ou trop spécialisée sont des risques d'échec. le LDPP vise en effet la promotion d'une culture démocratique qui donne aux citoyens et aux communautés un rôle clé dans la gestion des territoires. La conduite du projet doit pouvoir incarner constamment cet objectif. Les expériences traditionnelles précédentes qui ont limité la participation à une simple « consultation » ou qui ont privilégié une approche donnant un rôle principal aux experts (privés ou institutionnels) n'ont pas trouvé les ressorts locaux et/ou nationaux pour faire vivre le projet et l'ancre dans la durée. L'absence d'engagement et de reconnaissance de ces travaux par les habitants directement concernés condamne souvent un projet.

3.3.3 L'émergence de nouvelles compétences et de nouveaux concepts

- Le LDPP a permis d'introduire de nouveaux concepts et de nouvelles compétences dans la question de la gestion des patrimoines au niveau local. Il a conduit à la mobilisation de professionnels représentant des disciplines variées et au développement de nouvelles pratiques au sein d'administrations par ailleurs confrontées aux exigences européennes.
- La mise en place du LDPP a souvent d'abord posé la question des compétences des fonctionnaires au sein des entités administratives concernées. Ce type de projet fait davantage appel à des compétences de généraliste plus que d'expert, de chef de projet plus que d'autorité hiérarchique, de promoteur et de leader plus que d'administratif. Le

LDPP facilite le développement de ces compétences en favorisant un travail en réseau, des visites de terrain, la formation des chefs de projet à de multiples compétences.

3.3.4 Des spécificités qui forment une approche cohérente et nouvelle

- a. Les *territoires se définissent en fonction de leurs valeurs paysagères, culturelles et géographique*. Ce sont les habitants eux-mêmes qui affirment l'existence d'un territoire à partir du moment où s'établit un consensus. L'individu devient acteur et s'engage au sein d'une « communauté patrimoniale », dans le cadre de l'action publique en faveur de la transformation du territoire (dans le sens d'une amélioration des conditions et du cadre de vie des habitants).
- b. Le *territoire est une échelle d'intervention privilégiée permettant d'agir dans l'intérêt de tous par la transformation de l'espace à partir des ressources locales et dans la continuité de l'identité culturelle du territoire qui en est à l'origine*. Ainsi le LDPP s'appuie sur le fait que le patrimoine est une ressource pour le développement social et économique, qu'il est en outre un bien commun, facteur de bien-être qui doit être utilisé de manière responsable et durable et que la société doit faire confiance aux communautés locales pour décider de leur avenir et pour gérer les changements conformément aux priorités nationales et en coopération avec l'ensemble des acteurs publics ou privés aux niveaux local, régional ou national.
- c. La décision de lancer une démarche de type « LDPP » suppose qu'au départ les *obstacles au développement du territoire* soient perçus et qu'une volonté d'agir soit exprimée. Ces problèmes peuvent être sociaux, culturels ou institutionnels. Les changements nécessaires peuvent ne pas faire l'objet d'un consensus ; les intérêts peuvent diverger. Les structures en place et les pratiques professionnelles peuvent ne pas rendre possible des approches permettant de débloquer ces situations.
- d. La démarche préconisée par le LDPP est avant tout un *projet de terrain* et la décision de l'amorcer doit être confirmée et relayée par les autorités locales, et portée par des acteurs locaux. Chaque entité adhère librement au processus et cette démarche volontaire se traduit au bout de quelques mois ou quelques années par la ratification d'une « charte » fixant les grandes orientations et les priorités de développement du territoire telles que définies collectivement pour une durée allant de 10 à 15 ans.
- e. L'adoption de la Charte de territoire, accompagnée d'un programme d'investissement, doit s'inscrire dans le cadre législatif et doit renforcer le cadre institutionnel existant, bien que l'expérience a démontré que cette démarche induit souvent une *évolution de ces cadres* afin de rendre possible la nouveauté de l'approche, tant au niveau conceptuel (approche trans-sectorielle et intégrée) qu'au niveau opérationnel. La charte n'a pas de portée juridique, mais elle est néanmoins susceptible d'entraîner de nombreuses décisions administratives pouvant avoir un effet de droit. Elle est notamment un outil considérable pour l'aménagement du territoire et la planification régionale, pour autant que soit rendu possible la prise en compte de la charte au niveau institutionnel.
- f. Pour mener à bien le processus LDPP, les acteurs du territoire doivent se doter de *structures de gestion simples mais efficaces*, et doivent s'assurer d'un budget suffisant pour la réalisation des étapes de la démarche. La confirmation des modalités pratiques indispensables à la conduite d'un tel projet pendant une durée de 2 à 4 ans anticipe d'une certaine manière la création des structures permanentes et des budgets d'investissements qui devront être confirmés avant la fin du projet afin d'assurer la mise en œuvre de la charte pour la durée convenue. Le budget LDPP doit par définition être limité afin de permettre à tout territoire qui le désire de se lancer sur cette voie quels que soient les ressources financières dont il dispose. L'essentiel des dépenses est constitué par l'engagement d'une petite équipe de professionnels, la mise à disposition de bureaux, et l'organisation de réunions lors des multiples et continues consultations, soit un budget global estimé entre 100 000 et 250 000 € selon les spécificités locales. La contribution

financière de tous les acteurs impliqués aussi bien aux niveaux locaux, régionaux que nationaux est une condition de succès et de durabilité.

- g. La grande richesse révélée par le LDPP émane évidemment de la ***mobilisation et de l'engagement de l'ensemble des acteurs***, élus, fonctionnaires, spécialistes, experts, animateurs d'associations, agriculteurs, commerçants, promoteurs, entrepreneurs, investisseurs, et bien entendu les citoyens en général, résidents permanents ou saisonniers du territoire. C'est ce qui fait du LDPP un projet culturel et social qui génère du lien social, du dialogue, du respect pour l'autre et pour toutes les diversités qui composent le territoire. L'affirmation de la communauté, au fur et à mesure que la rejoignent les individus-acteurs, vient comme la revendication d'une autre façon de vivre ensemble. La révélation des multiples compétences des membres de la communauté et les synergies établies entre elles constituent l'« intelligence du territoire ». Elles procèdent de son identité et l'enrichissent. Le LDPP n'est valable et ne peut réussir qu'en fonction de sa capacité à aider ces structures à se construire, à impulser une volonté d'agir en commun, et à accompagner un effort partagé et porté par tous les acteurs attachés au sein d'une communauté patrimoniale à leur environnement culturel, à leur style de vie et à une certaine manière de vivre ensemble.

4 Enjeux européens v/s expérience acquise

Une démarche de type LDPP est en mesure de répondre à certains des enjeux européens les plus importants du moment. Les problématiques soulevées par le développement territorial et la gouvernance patrimoniale des territoires font aujourd'hui l'objet de nombreux travaux, réflexions et recherches.

La reconnaissance du patrimoine comme une « ressource stratégique pour une Europe durable » constitue l'un des axes forts de la promotion d'une nouvelle génération de modèles de politiques du patrimoine à long terme. En mai 2014, le Conseil de l'Union Européenne indiquait dans ses conclusions le rôle de plus en plus large accordé au patrimoine ; la gestion durable de ces patrimoines constitue un choix stratégique pour le 21^e siècle. En juillet 2014, la Commission européenne a invité ses Etats membres à rechercher dans les politiques publiques à tous les niveaux, les moyens de développer une approche plus intégrée et plus mobilisatrice pour la préservation et la valorisation des patrimoines. En effet, si la promotion de la participation citoyenne dans l'entretien et la préservation du patrimoine culturel n'est pas nouvelle, des modèles innovants de gestion et de gouvernance permettant un engagement actif de toutes les parties prenantes et des communautés locales dans des processus « ouverts, participatifs, efficaces et cohérents », même au niveau de l'élaboration des politiques, ont été plus lents à se développer en Europe.

Enfin, lors de la 6^e Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables du patrimoine culturel en avril 2015, les ministres ont adopté la Déclaration de Namur qui appelle à une stratégie du patrimoine européen pour le 21^e siècle (« Stratégie 21 ») d'ici fin 2016. Les lignes directrices contenues dans cette Déclaration identifient la participation démocratique et la gouvernance territoriale du patrimoine comme des thématiques à développer.

C'est dans ce contexte général que peuvent émerger des projets inspirés par l'expérience LDPP menée par le Conseil de l'Europe. Cette expérience a souligné les bénéfices de la participation active de la population locale et des parties prenantes dans la gestion et la valorisation des patrimoines à des fins de développement territorial. Le patrimoine est défini comme une force motrice dans le développement d'un modèle proposant la diversification de l'économie, en capitalisant sur les ressources locales et le dynamisme des communautés. La démarche qui émerge de l'expérience LDPP s'articule autour de trois impératifs issus des enseignements du programme LDPP, pour construire un projet de développement par et pour les communautés :

4.1 Mobiliser les communautés locales

4.1.1 Aborder la notion de patrimoine dans sa plus large acceptation

Le patrimoine est pris en compte à la fois comme étant une des principales ressources du territoire (qui a une valeur sociale et économique mobilisable pour créer des richesses et lutter contre la pauvreté) et comme logique principale (patrimoniale) devant structurer la future cohérence du projet de développement². L'échelle du territoire est celle dans laquelle une communauté se reconnaît, dans la prise de conscience de ses ressources et de leurs potentiels. Cette communauté est une contribution essentielle au développement et un relais essentiel à l'action publique. L'intégration de cette notion dans les stratégies de développement local et régional suppose :

- De définir le territoire en fonction des valeurs paysagères, culturelles et géographiques, indépendamment des frontières administratives et institutionnelles existantes;
- De réaliser des analyses spécifiques de certains de ces patrimoines (paysages, culture) pour faciliter et accompagner l'émergence d'une communauté d'intérêt autour de la valeur et la valorisation de ces patrimoines. Cette approche permet notamment d'accompagner les acteurs dans la prise de conscience de l'importance des ressources locales qui pourraient être durablement exploitées.

4.1.2 Considérer les patrimoines comme des facteurs de convergence et d'innovation

Le projet doit permettre d'aborder la question du rôle des patrimoines dans les modèles de développement à privilégier, en appuyant la diversification de l'économie et la valorisation des ressources locales (économie verte, tourisme durable, services sociaux, énergie locale, ...). Le patrimoine est d'emblée perçu :

- comme facteur de convergence, permettant de réconcilier les différents secteurs du développement et permettant de transcender leurs différences. La médiation dont peut être porteur le patrimoine est fondamentale ;
- Comme facteur d'innovation dans les différents projets qu'il permet et nécessite d'inventer sur les territoires, en particulier dans les contextes de crises.

4.1.3 Les parties prenantes - la mise en place d'un groupe local

Le développement local ne peut être de la seule responsabilité des pouvoirs publics ; il est par essence la résultante d'un processus de coopération entre acteurs. L'institution locale y joue un rôle particulier de proximité, d'animateur, de médiateur et de régulateur. Les projets de développement fondés sur les ressources patrimoniales du territoire supposent qu'il existe une communauté construite à travers un processus de patrimonialisation, c'est-à-dire par un processus de reconnaissance d'un patrimoine en tant que bien commun. La mobilisation des acteurs locaux est au cœur de la démarche, au sens de la participation effective de tous ceux qui sont susceptibles d'agir sur et pour le projet. L'appropriation du processus localement est une condition de la durabilité du projet de développement. Mobiliser les communautés et accompagner leur émergence supposent :

- De considérer les dynamiques d'acteurs et d'introduire la notion de participation non pas comme une fin mais comme un moyen au service du développement ;
- De reconnaître l'existence d'une communauté patrimoniale ;
- D'affirmer une vision globale définie pour l'ensemble de la communauté et non la somme de besoins fragmentés.
- De formaliser un récit patrimonial formalisé, traduisant l'existence d'une conscience commune de ce qui fait territoire.

² Voir la définition de « patrimoine », article 2.a, Convention-cadre sur la valeur du patrimoine culturel pour la société : "... *un ensemble de ressources héritées du passé que des personnes considèrent, par-delà le régime de propriété des biens, comme un reflet et une expression de leurs valeurs, croyances, savoirs et traditions en continuelle évolution. Cela inclut tous les aspects de l'environnement résultant de l'interaction dans le temps entre les personnes et les lieux*"

4.2 Engager les communautés dans le processus

4.2.1 Construire une bonne gouvernance au service des projets de développement locaux

La légitimité des territoires à exprimer une demande sociale et à prendre part à son développement repose sur leurs modes d'organisation pour porter ce type de demande. Une gouvernance qui encourage la mobilisation citoyenne et l'accompagne augmente l'efficacité des institutions et maximise les ressources disponibles de manière à attirer plus d'investissements. La reconnaissance par l'Etat de cette légitimité est essentielle à travers l'adoption de modes d'organisation spécifiques des acteurs locaux dans le cadre d'une société civile active aux côtés de structures locales dotées de compétences adaptées. La gouvernance est toujours à inventer en fonction des spécificités du territoire :

- la co-élaboration de la Charte territoriale constitue un cadre qui aide à créer de la cohérence entre les acteurs ;
- la communauté ne peut se reconnaître que dans un dispositif de gestion qui la mobilise, ce qui suppose aussi des dispositifs simples et transparents ;
- les processus de dialogue multi-acteurs et multi-niveaux nécessitent des compétences pour les accompagner ; ils constituent de véritables leviers pour conduire des actions de développement. Ils sont la clé de l'engagement des acteurs comme de l'attractivité des territoires.

4.2.2 Les conditions d'une bonne gouvernance

Pour envisager un projet de développement à long terme, l'ancrage au territoire des acteurs du développement constitue un élément clé. Les acteurs doivent être présents sur les territoires, et les institutions doivent permettre et faciliter l'émergence d'une construction collective du territoire. La possibilité réelle et durable d'amorcer un développement au niveau d'un territoire est liée à la capacité institutionnelle de faire émerger de nouveaux acteurs et des méthodes d'intervention différentes. La gouvernance renvoie aux principes d'une culture démocratique qui se définit :

- sur la base d'un ensemble de règles et de pratiques qui donnent à tous les acteurs réunis un rôle spécifique pour conduire les processus de développement ;
- sur le fait qu'elle favorise le débat, la recherche de consensus et la décision collective ;
- en ce qu'elle contribue à refonder la cohésion sociale dans le respect de la diversité, la volonté de « vivre ensemble », le souci de la qualité du cadre de vie.

Une gouvernance efficace pour tous les partenaires a besoin d'un cadre défini de coopération où chacun est reconnu comme légitime. C'est grâce à ce cadre que deviennent possible les expérimentations, le renouvellement des pratiques et l'émergence de nouveaux modes de faire ensemble. Dans le cadre d'un projet de développement local, ceci se traduit par :

- Des acteurs formés à l'utilisation de cette gouvernance qui apportent de nouvelles ressources humaines au projet ;
- Un texte adopté par les acteurs qui formalise leur coordination et coopération ;
- Des instances qui sont mises en place, comme par exemple une plateforme collaborative interministérielle ;
- Des outils de participation développés spécifiquement ;
- Des acteurs engagés dans des projets ; qualité du dialogue social ;
- Des adaptations institutionnelles encouragées ;
- Des indicateurs mis en place pour mesurer la qualité de vie sur le territoire ;
- Une charte, qui formalise les engagements stratégiques des acteurs, et signée par la communauté patrimoniale.

4.2.3 Le diagnostic sur les enjeux du territoire

Le territoire est une construction sociale, qui reflète le partage par une communauté d'un certain nombre de choses dans lesquelles elle se reconnaît, qu'elle s'est appropriée et qu'elle souhaite porter et partager. Tout territoire est unique, façonné par les valeurs qui lui sont spécifiques. Un projet de développement territorial est l'expression d'une volonté politique, motivée par le souci du bien commun et du bien-être de tous. Sa construction nécessite :

- D'élaborer le partage des représentations sur le territoire et que soient identifiés les enjeux patrimoniaux portés par la communauté patrimoniale ;
- D'inscrire cette approche dans une logique de participation démocratique qui permet à une pluralité d'acteurs d'agir ensemble et de partager une ambition ;
- De permettre à chacun de prendre sa place, sans hiérarchie entre les domaines de compétences et de manière transversale ;
- De faire adopter par consensus un diagnostic identifiant les enjeux patrimoniaux posés par les différentes thématiques du développement et reflétant le concept de patrimoine en tant que bien commun (lien avec le récit patrimonial établi par la communauté).

4.2.4 La stratégie qui met en action

La stratégie territoriale est un outil de transformation qui définit les changements structurels à mettre en place, pour répondre aux enjeux. Elle présente cinq caractéristiques :

- Elle est patrimoniale, c'est-à-dire qu'elle permet de préciser ce qui fait patrimoine sur ce territoire, ce sur quoi chacun se reconnaît (notion de communauté) et le rôle donné aux patrimoines dans la stratégie de développement ;
- Elle est territorialisée, c'est-à-dire qu'elle identifie les avantages compétitifs du territoire (spécificités) et propose les sources de développement économique et socioculturel retenues au cœur du projet, et mobilisant les patrimoines ;
- Elle est intégrée et multisectorielle, c'est-à-dire qu'elle présente une vision systémique du territoire et affiche les synergies envisagées entre secteurs et entre les différents acteurs.
- Elle s'inscrit dans le long terme, c'est-à-dire qu'elle répond à la vision traduite sous forme d'orientations et d'objectifs ;
- Elle est inclusive et participative, c'est-à-dire qu'elle précise en quoi ce projet porte une ambition de culture démocratique contribuant à refonder la cohésion sociale.

4.3 Faire vivre les communautés et inscrire le projet dans la durée et l'innovation

La notion de développement local est liée au long terme. L'engagement collectif autour du projet doit perdurer grâce à des engagements libres et choisis par chaque acteur, à chaque moment du processus d'élaboration et de mise en œuvre du projet. Il se nourrit de l'action, qui produit des résultats visibles sur la qualité de vie et le bien-être des populations, mais s'enrichit continuellement à travers une réflexion permanente favorisant l'innovation et assurant une amélioration du projet (notion d'adaptation, de capacité de remise en question). La qualité de vie et le bien-être des populations s'apprécient non pas de manière standardisée mais en fonction du territoire et de la communauté qui le compose, ce qui implique :

- De s'appuyer sur les pratiques mises en place en amont, les expériences conduites sur ces projets et leurs enseignements, pour proposer une mise en œuvre de ces projets dans la durée, de manière adaptée aux spécificités de chaque territoire ;
- Comprendre ce qu'est l'innovation territoriale et comment elle permet de faire vivre dans la durée le projet, notamment parce qu'elle développe l'attractivité pour les partenaires ;
- Partager et explorer des pratiques, proposer des actions permettant d'agir à court terme tout en mobilisant dans la durée ;
- Construire des indicateurs adaptés aux spécificités des territoires concernés ;
- D'accéder à des sources de financement et à de nouveaux partenaires ;
- De continuer à conduire des expérimentations au niveau local, qui engagent la communauté afin de tester de nouveaux modèles et procédures.