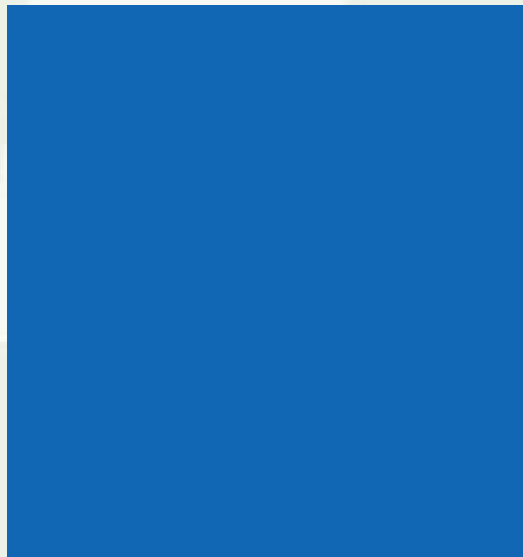


# ASPECTS DE LA SECURITE SOCIALE

## *Villes européennes et politique sociale locale*

*Etude sur les développements récents et  
les opinions dans six pays européens*

*Rapport de recherche n° 7/04*



**BSV /**  
**OFAS /**  
**UFAS /**

*Bundesamt für Sozialversicherung  
Office fédéral des assurances sociales  
Ufficio federale delle assicurazioni sociali  
Oficiu federal de tar asicurarizilor sociale*

L'Office fédéral des assurances sociales publie dans sa série « Aspects de la sécurité sociale » des articles de fond et des rapports de recherches sur des sujets d'actualité dans le domaine de la sécurité sociale pour les rendre accessibles au grand public et encourager la discussion. Les analyses présentées par les auteurs ne reflètent pas forcément l'opinion de l'Office fédéral des assurances sociales.

**Auteurs:** Maarten Davelaar  
Hugo Swinnen  
Sandra ter Woerds  
Verwey-Jonker Institute  
Kromme Nieuwegracht 6  
3512 HG Utrecht (NL)  
E-mail: [secr@verwey-jonker.nl](mailto:secr@verwey-jonker.nl)  
<http://www.verwey-jonker.nl>

**Renseignements:** Géraldine Luisier Rurangirwa  
Office fédéral des assurances sociales  
Effingerstrasse 20  
3003 Berne  
Tél. +41 31 322 42 31  
E-mail: [geraldine.luisier@bsv.admin.ch](mailto:geraldine.luisier@bsv.admin.ch)

**ISBN:** Français 3-909340-03-2  
Anglais 3-909340-04-0  
Allemand 3-909340-02-4

**Copyright:** Office fédéral des assurances sociales  
CH-3003 Berne

Reproduction d'extraits autorisée – excepté à des fins commerciales – avec mention de la source ; copie à l'Office fédéral des assurances sociales.

**Diffusion:** OFCL, Diffusion publications, CH-3003 Bern  
<http://www.bbl.admin.ch/bundespublikationen>

**Numéro de commande:** Français 318.010.7/04f  
Anglais 318.010.7/04e  
Allemand 318.010.7/04d

# Villes européennes et politique sociale locale

Etude sur les développements récents et les opinions dans six pays européens

Etude réalisée sur mandat de l'Office fédéral des assurances sociales par Verwey-Jonker Institute, Utrecht (NL)

Maarten Davelaar

Hugo Swinnen

Sandra ter Woerds

Décembre 2003

*Traduit de l'anglais, également disponible en anglais et en allemand*

## **Avant-propos de l'Office fédéral des assurances sociales**

Les villes agissent comme amplificateurs des problèmes de société. Elles sont aussi le lieu de l'innovation sociale. C'est donc à double titre qu'elles peuvent prétendre à une voix au chapitre de la politique sociale.

La Suisse commence seulement à prendre conscience de son profil urbain. L'intégration de la dimension sociale dans l'aménagement du territoire et, inversement, la prise en compte de la dimension territoriale des politiques sociales, n'y sont pas des évidences. Pas plus que la position des villes comme acteurs et partenaires dans la définition de ces politiques.

Dès lors, n'y a-t-il pas lieu d'interroger l'expérience d'autres pays qui, sous la pression des problèmes des grandes métropoles, ont développé des stratégies nouvelles de politique sociale locale ?

En s'adressant à un institut de recherche étranger, l'OFAS a voulu porter un regard neuf sur la construction de nos politiques sociales et sur les potentialités de notre structure fédérale. Les cas présentés dans l'étude ne sont certainement pas transposables à la Suisse. Ils illustrent cependant des préoccupations qui nous sont communes et des bonnes pratiques susceptibles de nous inspirer.

A l'occasion de ce travail de recherche, une discussion a été amorcée avec la contribution d'experts étrangers. Les recommandations qui en ressortent incitent à poursuivre la réflexion au niveau national avec tous les acteurs intéressés.

Géraldine Luisier Rurangirwa  
OFAS, secteur Recherche et développement

*L'étude est publiée en anglais, français et allemand*

## **Premessa dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali**

Le città fungono da amplificatori dei problemi della società. Sono anche il luogo dell'innovazione sociale. Hanno dunque doppiamente diritto ad essere tenute presenti nell'ambito della politica sociale.

La Svizzera sta soltanto iniziando a divenire consapevole del suo profilo urbano. L'integrazione della dimensione sociale nella pianificazione del territorio e, viceversa, la presa in considerazione della dimensione territoriale delle politiche sociali, non sono ovvie, come non lo è la posizione delle città quali protagoniste e parti della definizione di queste politiche.

Non è forse questo un motivo per ricorrere all'esperienza di altri Paesi, che, costretti dai problemi delle grandi metropoli, hanno sviluppato delle nuove strategie di politica sociale locale?

Rivolgendosi ad un istituto di ricerca straniero, l'UFAS ha voluto portare uno sguardo nuovo sulla costruzione delle nostre politiche sociali e sulle potenzialità delle nostre strutture federali. I casi presentati nello studio non sono certamente trasferibili in Svizzera. Tuttavia illustrano preoccupazioni che condividiamo e valide prassi suscettibili di ispirarci.

In occasione di questo lavoro di ricerca è stata avviata una discussione con il contributo di esperti stranieri. Le raccomandazioni che ne risultano inducono a proseguire la riflessione a livello nazionale con tutti i soggetti interessati.

Géraldine Luisier Rurangirwa  
UFAS, settore Ricerca e sviluppo

*Lo studio è pubblicato in inglese, francese e tedesco*

## Table des matières

<b>Table des matières</b> .....	<b>i</b>
<b>Résumé</b> .....	<b>iii</b>
<b>Riassunto</b> .....	<b>xii</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>1</b>
<b>1. La politique sociale urbaine de la Suisse</b> .....	<b>5</b>
1.1 Pourquoi une réorientation de la politique (sociale) urbaine est nécessaire : problèmes et questions sociales.....	5
1.2 Stratégies possibles et expériences.....	18
1.3 Résumé.....	26
Addendum .....	28
<b>2. Le revenu minimum d’insertion à Rennes (France)</b> .....	<b>31</b>
Introduction .....	31
2.1 Le contexte national.....	31
2.2 Le RMI à Rennes.....	34
Addendum .....	45
<b>3. Les guichets uniques des services sociaux de la ville de Madrid</b> .....	<b>47</b>
Introduction .....	47
3.1 Contexte national.....	47
3.2 Les guichets uniques des services sociaux de la ville de Madrid.....	49
3.3 Conclusions.....	57
Addendum .....	59
<b>4. Norvège : au carrefour de la politique familiale et de la sécurité sociale</b> .....	<b>61</b>
Introduction .....	61
4.1 Contexte national.....	61
4.2 La politique familiale en Norvège – La pauvreté des familles et des enfants et l’égalité des chances entre femmes et hommes.....	63
4.3 Conclusions.....	71
Addendum .....	75
<b>5. La Major Cities’ Policy aux Pays-Bas. Les rôles respectifs des exécutifs nationaux,     régionaux et locaux</b> .....	<b>79</b>
Introduction .....	79
5.1 Contexte national.....	79
5.2 La Major Cities’ Policy aux Pays-Bas : perspective détaillée.....	80

5.3	Favoriser les politiques urbaines : améliorer les relations et supprimer les obstacles structurels .....	83
5.4	Résultats de la Major Cities' Policy .....	89
5.5	Conclusions .....	92
	Addendum.....	96
<b>6.</b>	<b>La Neighbourhood Renewal Strategy en Angleterre .....</b>	<b>99</b>
	Introduction.....	99
6.1	Contexte national de la Neighbourhood Renewal Strategy.....	99
6.2	La Neighbourhood Renewal Strategy .....	103
6.3	Principaux rapports entre les échelons national et local dans la NRS.....	106
6.4	Impact et réalisations : résultats et points faibles .....	110
6.5	Conclusions .....	115
	Addendum.....	117
<b>7.</b>	<b>Conclusions et recommandations.....</b>	<b>119</b>
	Introduction.....	119
7.1	Nouvelles modalités de gouvernance entre les échelons : quels rôles et responsabilités dans les rapports verticaux ?.....	119
7.2	La nouvelle gestion publique à différents échelons : coopération et coordination horizontales .....	125
7.3	L'innovation en politique sociale.....	128
7.4	Solidarité (financière).....	130
7.5	Recommandations .....	132
	Addendum.....	138

## Villes européennes et politique sociale locale

### Résumé

Ce rapport présente les résultats d'une enquête exploratoire sur la politique sociale des villes européennes, effectuée pour le compte de l'Office fédéral des assurances sociales. L'étude fournit des éléments permettant de nourrir le débat en cours en Suisse sur la politique pratiquée dans les villes et les agglomérations. Le mandant s'est intéressé en particulier aux pays dans lesquels ont été mises en place des politiques urbaines intégrées comportant une politique sociale locale.

### Introduction : questions posées, choix des sujets et méthodologie de recherche

Voici, en résumé, les principales questions posées dans le cadre de cette étude :

1. Pourquoi des politiques sociales urbaines ? Objectifs et motifs ;
2. Quel est le contenu des politiques sociales urbaines ? Faits, chiffres et stratégies, programmes et projets ;
3. Quelles nouvelles orientations utiles à la réflexion méritent de retenir l'attention (en Suisse et dans les autres pays) ?

Le point de départ de l'étude a été une série d'entretiens réalisés en Suisse pour identifier les principaux thèmes concernant les politiques (sociales) urbaines et pour collecter des informations sur les stratégies et les mesures aux échelons de la Confédération, des cantons et des communes.

Les informations fournies par les entretiens ont permis de dégager les thématiques ci-dessous :

- *bonne gouvernance* : questions structurelles liées à l'intégration des politiques au sein des différents niveaux administratifs et entre eux, et conséquences (financières) d'un changement dans les compétences ;
- *problèmes de politique sociale et solutions* : le choix d'accorder une attention particulière aux domaines du travail et du revenu ; les familles pauvres ; les politiques de l'égalité entre femmes et hommes et les politiques familiales modernes ; la cohésion sociale, l'intégration des minorités, la solitude ; le logement ;
- *la pratique sociale* : la recherche à la fois de changements institutionnels et de changements dans la culture professionnelle, dans le but de favoriser la mise en pratique de politiques sociales locales, intégrées et induites par la demande.

Pour que la collecte d'informations portant sur différents pays d'Europe soit fructueuse, nous avons choisi de concentrer notre attention sur des cas plutôt que de procéder à une analyse globale des systèmes nationaux. Chaque étude de cas (chapitres 2 à 6) commence par un bref survol du contexte national et des grandes tendances (en termes de politiques publiques), puis décrit les principales caractéristiques de la politique examinée (état actuel), ainsi que les changements intervenus dans les relations verticales et horizontales (processus) dans ce domaine ; viennent ensuite les résultats, suivis de quelques éléments intéressants pour le débat en Suisse.

Lorsque l'étude exploratoire a été terminée, le mandant a organisé une réunion d'experts dans le but d'étudier les résultats des études de cas et d'évaluer les conséquences qui pourraient en résulter pour la Suisse. Le projet contenant les conclusions de l'équipe de recherche a été discuté en présence de



représentants des six pays impliqués dans l'étude (Suisse, Norvège, Grande-Bretagne, Espagne, Pays-Bas et France).

## **1. Thèmes intéressants pour la Suisse : synthèse des principaux résultats**

Les nouveaux schémas d'intégration politique horizontale et verticale qui se sont mis en place pour répondre aux problèmes urbains ne modifient pas la position forte des cantons dans l'architecture suisse des relations entre administrations. L'émergence de métropoles, ainsi que la tendance à établir des relations plus hétérogènes entre administrations et à accepter des dépendances mutuelles, ont porté atteinte aux modes de relation homogènes et hiérarchiques qui prévalaient entre administrations des différents niveaux. Mais elles n'ont pas conduit jusqu'ici les villes à s'affirmer fortement face à d'autres collectivités publiques d'un niveau territorial supérieur.

La politique nationale en matière d'agglomération a néanmoins progressé, lentement mais sûrement, comme en témoigne la récente introduction de la notion d'agglomération dans un article dans la Constitution fédérale. La politique sociale est toutefois relativement peu développée dans ce cadre. De plus, assez peu de progrès semblent avoir été réalisés dans la discussion sur l'intégration et la coordination de l'offre de prestations sociales entre les niveaux fédéral, cantonal et communal, le débat restant centré sur la redistribution financière (péréquation) entre ces différents niveaux.

De nouvelles pistes permettant d'améliorer la coopération et la coordination doivent être trouvées aujourd'hui, car il ne suffit pas d'ajuster les relations et les structures au sein des différents niveaux administratifs et entre eux. Mais la volonté d'investir et d'entrer dans de nouveaux partenariats n'est pas toujours aussi forte qu'elle pourrait l'être. La création de partenariats impliquant des acteurs publics et privés améliorerait la coopération avec les ONG et les entreprises ; les cantons pourraient s'intéresser davantage aux expériences faites dans le reste de la Suisse et en tirer des leçons.

Une lacune importante en matière de politique, pénalisant les villes, provient du fait que chaque loi est considérée comme autonome. Des solutions nationales et intégrées sont indispensables. Les villes savent désormais que la progression est lente sur le chemin vers l'intégration et la coopération, et qu'il faut montrer que le succès peut être au rendez-vous ou le prouver par des faits. Au niveau local, plusieurs villes œuvrent à l'intégration des services (guichet unique) et au changement de comportement de la part des organisations actives dans le domaine social. Des responsables locaux ainsi que des travailleurs de terrain élaborent des programmes sociaux dans lesquels les différents aspects de la politique urbaine sont imbriqués.

L'intégration de ces programmes sociaux dans des politiques urbaines plus larges, ainsi que l'intégration dans des programmes sociaux d'éléments relevant de l'aménagement du territoire et de la sphère économique, semblent être un pas difficile à franchir. En comparaison internationale, la Suisse n'est pas à la pointe du progrès dans ce domaine. Il est possible que la politique des agglomérations finisse par fonctionner de manière intégrée mais, à l'heure actuelle, le cloisonnement est la règle entre les divers domaines.

## **2. Le revenu minimum d'insertion à Rennes (France)**

Dans tous les pays, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale constitue l'un des piliers de la politique sociale. Le RMI illustre très bien la complexité des relations existant entre différentes administrations, entre les services d'une même administration, et entre une administration et des organismes non gouvernementaux – complexité qui peut avoir des effets positifs ou négatifs sur la prati-

que locale. Le RMI est par ailleurs un exemple de dispositif social dans lequel les villes jouent (devraient jouer) un rôle important, sans que la législation leur accorde de compétences formelles.

Les enseignements à tirer pour la Suisse relèvent de trois domaines :

- les questions structurelles concernant les rôles et les responsabilités de différents échelons administratifs,
- les questions « culturelles » relatives à la coopération et au partenariat au sein d'une administration et entre différentes administrations, et entre institutions publiques et privées,
- la collaboration entre professionnels de terrain et l'apprentissage mutuel.

Les réponses concernant les améliorations structurelles à apporter vont toutes dans le même sens : une subsidiarité bien organisée est indispensable entre les différents niveaux administratifs. Trois variables principales devraient définir les règles de cette subsidiarité : la distance (éloignement ou proximité), les différences de contexte et l'approche (égalitaire ou spécifique). Le niveau optimal auquel traiter un problème particulier est à définir. Des solutions sur mesure doivent être trouvées pour les questions de revenu comme pour celles d'insertion ; mais en même temps, la justice et la solidarité s'opposent aux inégalités de traitement en matière de revenu et de prestations de base. Autrement dit, il semble moins judicieux d'opter pour des principes généraux tels que la décentralisation, la déréglementation et la privatisation.

De plus, les règles régissant le RMI français ressemblent sur certains points à la méthode ouverte de coordination européenne. Les missions et les objectifs sont définis (ou communément approuvés) par le centre, mais les autorités locales sont libres de choisir les méthodes et les moyens à employer pour les réaliser. Le point fort du RMI est le cadre large, mais impératif, à l'intérieur duquel les administrations locales doivent opérer.

A Rennes, le succès du dispositif semble étroitement lié à la culture de coopération existante, dont les deux éléments de base sont :

- l'importance traditionnelle des organisations de la société civile, avec des mouvements sociaux forts (démocrates-chrétiens) et des réseaux politiques solides,
- la continuité et le volontarisme des politiques locales (sociales-démocrates).

La solidarité financière existant au sein de Rennes Métropole est à la fois une expression et une garantie de la continuité de cette culture de coopération. La création d'une «proximité physique» entre fonctionnaires et travailleurs sociaux à différents niveaux favorise ce type de culture. En même temps, cette tradition de coopération a donné naissance à des institutions privées fortes, avec leurs propres intérêts institutionnels et leurs propres combats, rendant parfois la politique moins efficace.

Pour améliorer le service public, différentes institutions et professions ont été réunies dans les centres de quartier de la ville de Rennes. Ce regroupement simplifie bien sûr les choses pour les usagers ; il peut aussi permettre aux professionnels d'organiser plus facilement une chaîne de services destinés à des catégories particulières de personnes. Mais en soi, il n'aide pas les usagers à trouver une réponse intégrée à leurs problèmes quotidiens. Cela n'est possible que lorsqu'il existe des approches intégrées impliquant différents types de professionnels.

Il est important de noter que ces formes d'offres de services sont souvent introduites pour des raisons de rendement, alors qu'elles sont jugées en fait plus efficaces qu'efficaces.

### **3. Guichets uniques des services sociaux de la ville de Madrid**

Ce chapitre traite de l'offre de services sociaux dans la ville de Madrid, qui a mis sur pied 25 centres de services sociaux, situés dans les différents quartiers de la ville. Ces « guichets uniques » sont ouverts à tous les citoyens et représentent le point d'entrée à l'ensemble des services sociaux.

Les centres ayant désormais une pratique de proximité, leur infrastructure a dû être adaptée. Ils reçoivent de plus en plus de demandes, parce que leur visibilité augmente – c'est la rançon du succès. Mais en même temps, ils ont embauché de nombreux jeunes professionnels, ce qui est une conséquence positive du système.

L'introduction des guichets uniques à Madrid a eu les effets bienvenus suivants :

- l'information circule entre les trois niveaux administratifs, ce qui est remarquable, car la plupart du temps il n'y a de coopération formelle qu'à un seul niveau ;
- les procédures ont été simplifiées et des critères généraux développés pour définir les procédures à suivre dans les différents types de services ;
- des données peuvent être systématiquement récoltées et utilisées pour améliorer la gestion ;
- en raison de la proximité avec les citoyens, il a été possible de travailler avec des gestionnaires de cas et de mieux percevoir les besoins des habitants (du lieu) ; davantage de personnes se sont adressées aux centres.

Il n'est pas facile de mettre sur pied des centres de services sociaux. Pour construire l'infrastructure, des fonds sont nécessaires, et il est important d'investir dans le personnel pour induire un changement de culture professionnelle. La flexibilité est aussi un facteur très important de succès, car il faut mettre en place une structure forte et souple, sans créer une institution rigide ou permanente.

### **4. A la croisée de la politique familiale et de la sécurité sociale en Norvège**

Il existe dans les pays scandinaves une longue tradition en matière de politique familiale. Dans la politique sociale norvégienne, en particulier familiale, la pauvreté des familles et des enfants et l'égalité des chances entre femmes et hommes sont des sujets largement débattus, faisant l'objet d'une législation. Il y a des ressemblances frappantes entre les systèmes d'aide sociale suisse et norvégien : dans les deux pays, l'assistance passe par des aides locales discrétionnaires, liées à du travail social et à des obligations imposées à la famille. Les prestations financières sont relativement généreuses, mais peu de personnes font appel à l'assistance sociale. Cela s'explique par un taux d'emploi relativement élevé, mais aussi par le caractère stigmatisant du recours à l'aide sociale et par les pouvoirs dont sont investis les travailleurs sociaux.

La Norvège est considérée comme un Etat social moderne, mais son système de sécurité sociale et sa politique familiale conservent des éléments traditionnels. Le système norvégien prévoit – délibérément ou non – des aides aux familles dont les revenus proviennent du chef de famille (avantages fiscaux pour les familles et allocations pour enfants). Des défis doivent encore être relevés en matière d'égalité des droits entre femmes et hommes : les droits paternels ont besoin d'être promus, les pères devraient s'impliquer davantage dans la prise en charge des enfants, les femmes sont trop souvent victimes de violences et l'égalité entre femmes et hommes n'est pas encore acquise au niveau économique.

Cela dit, la Norvège a fait œuvre de pionnière : elle a été le premier pays à introduire des thèmes novateurs dans la politique de la famille ; elle a réussi à créer un ministère de l'Enfance et de la Famille et à mettre en place un bon système de prise en charge des enfants, même si certains se plaignent qu'il y a des lacunes. Ceux qui préconisent des mesures (incluant les quotas) visant à promouvoir et à garantir l'égalité des chances entre femmes et hommes peuvent faire valoir des arguments économiques prouvant que l'égalité des sexes n'est pas en conflit avec un taux de fécondité élevé et une forte productivité, et qu'elle peut même les favoriser. Le marché du travail est utilisé comme outil pour favoriser l'égalité des salaires et l'égalité des sexes. Plusieurs initiatives intéressantes ont été prises pour améliorer la situation des femmes et des hommes qui cherchent à combiner carrière et prise en charges de proches ou travail bénévole.

Des opinions totalement contradictoires à première vue semblent s'opposer dans le débat concernant le meilleur niveau (local ou national) pour ancrer les dispositifs de sécurité sociale. Certains appellent de leurs vœux une coordination centralisée des prestations financières, les services sociaux restant à un niveau local (avantages : plus de temps pour le conseil, moins de perte de temps pour les tâches financières, transférées au niveau national). D'autres par contre souhaiteraient une plus grande décentralisation des aides financières (ce qui permettrait de coordonner au niveau local différents domaines d'intervention). Mais en principe, tous sont favorables à des interventions sur mesure, coordonnées et intégrées, dans un système le plus proche possible des personnes concernées.

## 5. La Major Cities' Policy aux Pays-Bas

Les résultats significatifs de la Major Cities' Policy (MCP) aux Pays-Bas – impliquant au départ les quatre plus grandes villes, devenue au fil du temps un projet national et un réseau de 25 villes – sont les suivants :

- la qualité de la politique (sociale) urbaine peut être améliorée par une politique urbaine commune (nationale), notamment par des mesures telles que des instruments d'évaluation, de monitoring et d'apprentissage mutuel (visites d'experts externes et de politiciens élus d'autres villes, par exemple), l'auto-évaluation par les villes, un centre de compétences sur les villes et la possibilité de recevoir une aide de la part d'un groupe d'experts ;
- une politique urbaine à l'échelle du pays peut rendre attentifs tous les échelons du gouvernement à l'urgence de la situation. Grâce au MCP, les villes ont fait prendre conscience à l'administration nationale qu'il était absolument nécessaire d'agir vite. Elles ont aussi découvert elles-mêmes le caractère prioritaire des problèmes sociaux. Certaines provinces ont reconnu qu'elles devaient assumer de nouvelles responsabilités, étant donné la situation sociale et économique prévalant dans les villes ;
- une compréhension de la voie à suivre (et des obstacles à lever) pour qu'il y ait intégration des politiques ou, du moins, une prise de conscience rapide des problèmes causés par les lacunes dans ce domaine ;
- le risque de dérive et de mise en place de politiques technocratiques et bureaucratiques. Le fait que les fonctionnaires des départements et des municipalités impriment fortement leur marque sur la politique a des avantages évidents : une entente maximale concernant le type de politique adopté, quelle que soit l'étiquette politique des exécutifs nationaux ou locaux. Mais les politiciens actifs au niveau national restent trop à l'écart ; ils omettent de guider et de soutenir les professionnels et les politiciens locaux ;
- jusqu'à quel point un exécutif central, fédéral ou même confédéral doit-il s'impliquer dans la formulation d'objectifs ? Comme le montre l'exemple néerlandais, la fixation

d'objectifs à l'échelle nationale – qui n'a pas été l'élément le plus réussi de la MCP – risque de renforcer l'impression que la politique urbaine est apolitique et technocratique. Les tendances à l'harmonisation empêchent les villes d'examiner attentivement leurs problèmes et leurs forces propres, ainsi que leur potentiel spécifique. Une solution pourrait être de formuler moins d'objectifs et de s'engager davantage ensemble pour établir un agenda local ou, mieux, régional ;

- le besoin de changer constamment d'échelle. Une dizaine d'années de politique de la ville ont montré qu'il fallait travailler à tous les échelons et passer constamment de l'un à l'autre. Les administrations, à chaque niveau, devraient être capables d'adapter leurs politiques à la nature particulière des problèmes qui se posent ;
- renforcer la dimension régionale de la politique (sociale) urbaine. Les structures de coordination volontaires ou prévues par la loi devraient être développées à ce niveau. Aux Pays-Bas, la région est source d'angoisse, car aucun échelon n'a la volonté ou la capacité d'inciter les autres à coopérer effectivement. Certes, des autorités formelles ont été établies dans sept régions, mais elles sont étroitement liées aux municipalités et paraissent n'organiser qu'un minimum de services communs (police, assistance médicale et soins de base). Une évolution semble toutefois se dessiner. Les villes et les provinces recherchent une collaboration sur la base de la complémentarité (mettre à profit les différences existant entre villes principales et municipalités avoisinantes, plus petites ou rurales) pour éviter les effets secondaires de la concurrence (chaque municipalité cherchant à obtenir un maximum d'avantages tout en acceptant un minimum d'inconvénients).

## 6. La Neighbourhood Renewal Strategy en Angleterre

Le gouvernement de Grande-Bretagne a lancé la *Neighbourhood Renewal Strategy* (NRS) en 2001. Cette stratégie nationale a été précédée par de nombreuses autres initiatives intéressantes et fait office à l'heure actuelle de projet-cadre chapeautant différents grands programmes, de longue durée, lancés à l'échelle nationale.

Il est difficile de comparer les défis auxquels les villes suisses et les villes anglaises doivent faire face. Mais, malgré les différences et même si de nombreuses critiques (les relations verticales constituant le principal point faible) peuvent être faites à la NRS, celle-ci contient des éléments intéressants et séduisants pour le développement des politiques (sociales) urbaines en Suisse, éléments que le rapport met en évidence :

- des modes intéressants de coopération et de coordination horizontales : collaboration au niveau du gouvernement, dans les Local Strategic Partnerships (LSP) et dans la gestion des quartiers ;
- la façon d'aborder les problèmes urbains au niveau le plus élevé du gouvernement central ;
- la manière dont la stratégie a été élaborée (équipes de formulation des politiques) : les apports des professionnels et d'autres acteurs du terrain sont clairement visibles ;
- des éléments novateurs : une vision à long terme, des objectifs pointus, des engagements clés, des statistiques sur les quartiers ;
- même si la démarche comporte certains pièges (les données peuvent être manipulées, il peut y avoir du copiage), il est courageux et ambitieux de fixer des objectifs planchers et de ne pas se contenter de faire monter les moyennes ;

- l'accent mis sur des changements intégrés et durables plutôt que sur des projets à court terme seulement ;
- la nécessité de travailler à la participation de toutes les communautés, portée jusqu'au niveau le plus élevé de l'administration ;
- le fait que les autorités locales assument la responsabilité, mais que les décisions sont prises par un Local Strategic Partnership. Les autorités ayant intérêt à s'associer à d'autres partenaires dès le départ, le développement d'une stratégie locale, et pas seulement son application, fait l'objet d'une action commune ;
- l'attention donnée à l'apprentissage, au partage de l'information et à sa diffusion ;
- des innovations dans des domaines tels que la politique de la jeunesse et la prévention de la criminalité, impliquant les communautés locales et des actions interculturelles.

## 7. Conclusions et recommandations

La première partie des conclusions porte sur l'évolution, les opinions et les stratégies concernant la coordination et la coopération verticales. Il s'agit de comprendre de nouvelles interdépendances et le besoin d'aide mutuelle. Mais il y a aussi la complexité structurelle et le besoin d'améliorer l'application en simplifiant et en clarifiant la répartition des compétences. Subsidiarité et décentralisation sélective sont ici les mots-clés.

Nous centrons notre attention ensuite sur les relations horizontales, telles que la coopération entre les services administratifs, entre les villes, entre les cantons ou les collectivités régionales, ainsi que sur l'intégration des politiques et les nouveaux réseaux au niveau des villes et des agglomérations. L'intégration des politiques à un niveau supérieur peut être essentielle pour que l'intégration soit possible à un niveau inférieur. La coopération ne débouche pas forcément sur la création de structures statutaires, elle peut très bien conserver son caractère volontaire, comme on le voit dans les agglomérations françaises et dans les Local Strategic Partnerships anglais.

Dans le troisième paragraphe, nous présentons certaines innovations en matière de politique dans des domaines spécifiques. Six « bonnes pratiques » sont tirées des études de cas de ce rapport :

- politiques locales : l'exemple anglais et, dans une moindre mesure, l'exemple néerlandais montrent que les politiques doivent être centrées sur les zones les plus sensibles, si l'on veut obtenir des résultats ;
- intégration et amélioration des services existants, comme dans la Neighbourhood Renewal Strategy, afin de provoquer un changement de culture à l'intérieur des organisations et des déplacements structurels concernant la manière dont les ressources sont utilisées ;
- intégration des services relatifs au travail et au revenu, comme dans le Revenu minimum français ;
- création de services intégrés (induits par la demande) tels que les guichets uniques des services sociaux de Madrid ;
- marché du travail et modernisation des dispositifs de sécurité sociale en Norvège ;
- politique familiale moderne en Norvège.

Le quatrième paragraphe aborde le thème de la solidarité (financière) dans les relations au sein des différents niveaux politiques et entre eux. Les thèmes suivants sont importants :

- la répartition des responsabilités organisationnelles et financières en matière d'assistance sociale entre les différents niveaux administratifs : entre l'égalité (droits sociaux) et la qualité (solutions sur mesure) ;
- l'accroissement de l'autonomie financière des villes dans le domaine des politiques sociales locales ;
- la solidarité entre les villes et les municipalités avoisinantes : solidarité librement choisie ;
- la solidarité entre quartiers riches et quartiers pauvres à l'intérieur des villes et entre les villes : solidarité imposée.

Plusieurs recommandations sont formulées dans le paragraphe final. Pour qu'elles soient plus compréhensibles, certains points soulevés lors de la rencontre des experts sont résumés. Ces recommandations sont regroupées en quatre sections :

- Comment arriver à formuler un programme de politique sociale urbaine ? Les règles suivantes pourraient s'appliquer :
  1. organiser un débat public réunissant tous les partenaires impliqués (en terrain neutre) ;
  2. collecter et diffuser des faits et des chiffres sur la question ;
  3. utiliser les pressions exercées par les groupes d'intérêt et les organisations ;
  4. veiller à ce que la formulation du problème soit appropriée ;
  5. commencer à expérimenter de nouvelles approches et des structures volontaires et flexibles.
- Concernant les structures de gouvernance appropriées pour une politique sociale urbaine, quatre recommandations de base sont formulées :
  1. le principe de subsidiarité est très utile s'il est appliqué de manière conséquente, mais souple ;
  2. une méthode ouverte de coordination, telle qu'elle est définie dans le contexte de l'Union européenne, pourrait constituer un modèle de travail intéressant dans le contexte suisse également. Mais on devrait retirer des enseignements des pays représentés dans cette étude. La conséquence de cette recommandation – en lien avec le principe de subsidiarité – est que chaque échelon administratif serait responsable de fixer ses propres objectifs (dans ses domaines de compétence propres). L'échelon qui délègue des compétences prescrit les mécanismes et définit (en partie) le programme ;
  3. il est recommandé de se concentrer davantage sur des partenariats volontaires multi-niveaux ou multi-territoires, plutôt que d'essayer d'attribuer toutes les compétences à un niveau ou de créer de nouveaux échelons administratifs ou de nouvelles délimitations territoriales. Si cela devait toutefois se faire, ces nouveautés formelles devraient être le résultat de la collaboration plutôt que son point de départ ;
  4. en ce qui concerne les projets, mieux vaut simplifier les choses en nommant un responsable pour chaque projet.
- La visibilité est le mot clé d'un certain nombre de recommandations concernant la pratique sociale :

1. être visible pour les usagers (proximité) est important pour que tous aient les mêmes droits ;
  2. la visibilité des services, des usagers des services sociaux, des actions et des résultats des projets intégrés et des programmes est un facteur de légitimité aux yeux du monde politique. En retour, elle légitime l'action des décideurs qui s'impliquent dans ces actions et ces programmes ;
  3. pour améliorer leurs actions concertées, les institutions et les professionnels peuvent « organiser » leur visibilité en définissant la question, les problèmes et l'infrastructure sociale (interventions). Simultanément, cela peut permettre de souligner l'importance de ces questions et de ces problèmes, ainsi que le besoin de soutien de la part des autorités.
- Le besoin d'une évaluation fiable des politiques sociales locales intégrées est largement reconnu, mais très peu de bonnes évaluations ont été effectuées. Un grand nombre de monitorings sont en cours et il y a d'intéressantes descriptions de cas. Mais il n'existe que très peu d'études sur la satisfaction des usagers, des clients, des habitants et des citoyens. La plupart des études portent sur les objectifs directs (résultats) et sont réalisées du point de vue du gouvernement. Si l'on excepte les études longitudinales ou comparatives, il n'existe pratiquement aucune étude sérieuse sur les résultats.



## Città europee e politica sociale locale

### Riassunto

Il presente rapporto presenta i risultati di un'indagine esplorativa sulle città europee e sulla politica sociale locale condotta per conto dell'Ufficio federale svizzero delle assicurazioni sociali. Lo studio intende contribuire al dibattito in corso sulla politica urbana e degli agglomerati in Svizzera. Più in particolare, il committente dello studio è interessato ai Paesi in cui sono state sviluppate politiche urbane integrate, compresa la politica sociale locale.

### Introduzione: i quesiti dell'indagine, la scelta degli argomenti e il metodo di ricerca

I quesiti principali su cui è incentrata la ricerca possono essere così riassunti:

1. Politiche sociali urbane - perché? Obiettivi e motivazioni.
2. Che cosa sta succedendo a livello di politiche sociali urbane? Fatti, cifre, strategie, programmi e progetti.
3. Quali sono i nuovi sviluppi ispiratori su cui concentrarsi (in Svizzera e all'estero)?

Lo studio è iniziato con una serie di interviste condotte in Svizzera per individuare le questioni centrali delle politiche (sociali) urbane e per raccogliere informazioni sulle strategie e sulle misure a diversi livelli politici: federale, cantonale e comunale.

Analizzando le informazioni raccolte con le interviste abbiamo suddiviso gli argomenti nelle categorie seguenti:

- *buon governo*: questioni strutturali d'integrazione delle politiche entro e fra diversi livelli governativi; conseguenze (finanziarie) dei cambiamenti sul piano delle competenze;
- *questioni e soluzioni di politica sociale*: scelta di prestare un'attenzione particolare ai settori del lavoro e del reddito; famiglie bisognose; politica d'uguaglianza e politiche familiari moderne; coesione sociale: integrazione delle minoranze, isolamento; alloggi;
- *processo della prassi sociale*: ricerca sia di cambiamenti istituzionali che di cambiamenti nella cultura professionale per lanciare prassi di politica sociale locale più integrate e basate sulla domanda.

Per raccogliere proficuamente informazioni su questi argomenti in vari Paesi europei, abbiamo preferito analizzare alcuni casi specifici piuttosto che fornire un'analisi sulla situazione generale di ciascun Paese. Per ogni caso preso in esame (cfr. punti 2 - 6 seguenti) lo studio fornisce una breve panoramica del contesto nazionale e degli sviluppi (politici) rilevanti. Prosegue con una descrizione delle principali caratteristiche della politica (stato attuale) e dei cambiamenti intervenuti nelle relazioni verticali e orizzontali ad essa specifiche (processo) e termina con la presentazione dei risultati ed indicando alcuni temi utili al dibattito in corso in Svizzera.

Al termine di questo studio esplorativo, il committente ha organizzato un incontro tra esperti allo scopo di studiare i risultati ottenuti nei casi presi in esame e le possibili implicazioni che essi potrebbero avere per la Svizzera. Le conclusioni del gruppo di ricerca sono state discusse dai rappresentanti dei sei Paesi interessati dallo studio: Svizzera, Norvegia, Inghilterra, Spagna, Paesi Bassi e Francia.

## 1. Temi interessanti per la Svizzera – sintesi dei risultati principali

Gli attuali modelli d'integrazione orizzontale e verticale della politica emersi in risposta alle questioni urbane non hanno modificato la posizione tradizionalmente forte dei Cantoni nell'architettura svizzera delle relazioni intergovernative. Le tendenze alla "metropolizzazione" e lo sviluppo verso relazioni intergovernative più eterogenee, come pure l'accettazione della reciproca dipendenza, hanno interessato le relazioni intergovernative precedentemente omogenee e gerarchiche, ma non hanno finora portato all'affermazione di un governo urbano forte rispetto a livelli territoriali più elevati.

Ciononostante è andata lentamente ma costantemente sviluppandosi una politica nazionale degli agglomerati, prova ne sia che il concetto di "agglomerato" è espressamente citato in un articolo della nuova Costituzione recentemente entrata in vigore. In questa politica degli agglomerati, tuttavia, la politica sociale è un campo relativamente poco sviluppato. Inoltre, il dibattito sull'integrazione e sul coordinamento dell'erogazione dei servizi di sicurezza sociale a livello federale, cantonale e comunale - dibattito incentrato sulla redistribuzione finanziaria tra i vari livelli - sembra progredire soltanto a piccoli passi.

Oltre ad un adeguamento delle relazioni e delle strutture tra i vari livelli governativi ed all'interno di essi, oggi occorrono nuove forme di cooperazione e coordinamento. Ma non sempre la volontà di investire in nuove forme di collaborazione è forte come potrebbe. La cooperazione con ONG e aziende nell'ambito di partenariati tra enti pubblici e privati e la disponibilità dei Cantoni a scambiarsi esperienze sono suscettibili di miglioramento.

Un grave difetto dei settori della politica concernenti le città è che ogni legge è considerata a sé stante, mentre servono soluzioni integrate a livello nazionale. Nel frattempo, le città hanno capito che l'unico modo per procedere con successo verso una maggiore integrazione e cooperazione è seguire la strategia dei piccoli passi, dimostrando con i fatti che le cose possono funzionare. A livello locale, parecchie città si stanno dando da fare per integrare servizi (nei cosiddetti *one stop shop* o sportelli unici) e cambiare l'atteggiamento delle organizzazioni in campo sociale. Responsabili politici locali e professionisti elaborano programmi sociali in cui i diversi aspetti della politica urbana sono inseriti in un unico contesto.

L'integrazione di questi programmi sociali in politiche urbane più vaste e l'integrazione di aspetti territoriali ed economici nei programmi sociali sembrano essere passi difficili da compiere. Da un confronto internazionale, le città svizzere non risultano essere all'avanguardia. La politica degli agglomerati può anche funzionare in modo integrativo, ma per il momento il lavoro sui diversi settori sta procedendo in tutt'altro modo e cioè all'insegna della separazione.

## 2. Il sistema del reddito minimo (Revenu Minimum d'Insertion, RMI) a Rennes (Francia)

La lotta contro la povertà e l'emarginazione sociale è uno degli elementi fondamentali delle politiche sociali di ogni Paese. L'RMI è un esempio eccellente di come le complesse relazioni tra i diversi livelli governativi, all'interno di essi e tra interventi governativi e non governativi possono tanto favorire quanto intralciare le buone prassi locali. Inoltre, l'RMI è un esempio di politica sociale in cui le città giocano (o meglio devono giocare) un ruolo importante senza disporre di competenze formali attribuite loro dalla legislazione.

I risultati rilevanti per la Svizzera si situano in tre ambiti:

- le questioni strutturali circa i ruoli e le responsabilità di diversi livelli governativi;

- le questioni culturali circa la cooperazione e il partenariato tra i diversi livelli governativi, all'interno di essi e tra istituzioni pubbliche e private;
- la collaborazione e il reciproco apprendimento dei professionisti del settore.

Alla domanda “che cosa si potrebbe migliorare a livello strutturale?”, si riscontra una convergenza di opinioni in direzione di una sussidiarietà ben organizzata tra i diversi livelli governativi. Tre le variabili principali che dovrebbero definire le regole di questa sussidiarietà: l'importanza della distanza rispetto alla vicinanza, la realtà di contesti diversi, l'importanza dell'uguaglianza rispetto alla specificità. Si dovrebbe riflettere attentamente prima di stabilire quale sia il livello più appropriato per affrontare ogni argomento specifico. C'è un gran bisogno di soluzioni su misura sia a livello di reddito garantito che di integrazione. Nondimeno, il senso di giustizia e di solidarietà chiede uguale trattamento per i cittadini quando si tratta di reddito, garanzie di base e bisogni primari. Questo significa che sembra meno opportuno seguire opzioni generali come la decentralizzazione, la *deregulation* e la privatizzazione.

Inoltre, la regolamentazione dell'RMI francese ha tutta una serie di caratteristiche simili al metodo aperto europeo del coordinamento. Compiti e obiettivi vengono stabiliti a livello centrale (o di comune accordo), ma le autorità locali possono decidere circa i metodi e gli strumenti per realizzarli. Un punto forte dell'RMI è il quadro ampio ma vincolante all'interno del quale i governi locali devono agire.

Il successo del caso di Rennes sembra essere in gran parte legato all'esistenza di una cultura cooperativa. Due fattori fondamentali sono:

- la tradizionale importanza delle organizzazioni della società civile all'interno di movimenti sociali (cristiano-democratici) e reti politiche forti;
- la continuità e il volontarismo della politica locale (socialdemocratica).
- La solidarietà finanziaria nell'ambito di *Rennes Métropole* è sia espressione che garanzia della continuità di questa cultura cooperativa. La creazione di “vicinanza fisica” tra le autorità e i lavoratori a diversi livelli aiuta inoltre a promuovere questa cultura cooperativa, che ha anche creato istituzioni private forti, i cui interessi e le cui lotte istituzionali sono però talvolta controproducenti per l'efficacia della politica.

Per offrire un miglior servizio al pubblico, nei centri distrettuali della città di Rennes si è provveduto a unire istituzioni e professioni diverse. Naturalmente, ciò semplifica la vita agli utenti e inoltre può aiutare i professionisti a organizzare una catena di servizi destinati a specifiche categorie di persone. Questo, però, in sé non aiuta gli utenti a trovare una risposta integrata ai loro problemi quotidiani. È essenziale che diverse categorie di professionisti offrano questo tipo di approcci integrati.

È importante osservare che spesso queste forme di erogazione dei servizi vengono introdotte per ragioni di efficienza, ma sembrano avere più effetti sul fronte dell'efficacia.

### **3. Sportelli unici (one stop shop) per i servizi sociali a Madrid**

Questo capitolo è dedicato al caso dei servizi sociali forniti nella città di Madrid attraverso i “centri di servizi sociali”. Questi 25 sportelli unici dei servizi sociali sono dislocati nei diversi distretti della città di Madrid. Sono aperti a tutti i cittadini e rappresentano il loro primo punto di contatto per le questioni inerenti ai servizi sociali.

A causa dell'azione di vasta portata dei centri di servizi sociali l'infrastruttura ha dovuto essere adattata. La maggiore visibilità crea nuovi problemi: è 'l'altra faccia del successo'. Uno dei risultati positivi ottenuti è che numerosi giovani hanno trovato lavoro nei centri.

L'introduzione degli sportelli unici a Madrid ha prodotto i vantaggi seguenti:

- si è creato uno scambio di informazioni e comunicazioni tra i tre livelli governativi: un risultato apprezzabile dal momento che quasi sempre la cooperazione formale si limita a un solo livello governativo;
- le procedure sono state semplificate e sono stati sviluppati criteri generali su come procedere nei diversi ambiti di servizio;
- la possibilità di raccogliere sistematicamente dati dà impulso ai processi gestionali;
- la vicinanza ai cittadini ha dato la possibilità di lavorare con i responsabili di progetto, ha permesso di capire meglio i bisogni dei cittadini (locali) e, a causa di questo successo, è aumentato il numero dei clienti che si rivolgono ai centri.

Impiantare centri di servizi sociali non è semplice. Occorrono mezzi finanziari per creare le infrastrutture ed è importante investire nel personale al fine di operare un cambiamento nella cultura professionale. Per di più, un fattore di successo importantissimo è la flessibilità, ovvero la necessità di creare una struttura realizzabile e forte senza però dar vita a un'istituzione rigida e/o permanente.

#### **4. Norvegia: all'incrocio tra politica familiare e sicurezza sociale**

I Paesi scandinavi hanno una lunga tradizione in fatto di buoni servizi nel campo della politica familiare. In Norvegia, nell'ambito della politica sociale e in particolare della politica familiare, la povertà delle famiglie e dei bambini e le pari opportunità per uomini e donne sono questioni ampiamente discusse e sono oggetto di legislazione. Vi sono notevoli analogie tra il sistema di assistenza sociale norvegese e quello svizzero. In entrambi i Paesi, l'assistenza consiste in una combinazione di sovvenzioni discrezionali locali, lavoro sociale e obblighi familiari in senso lato. Il livello delle indennità è relativamente alto, ma in pochi chiedono l'assistenza sociale, non solo a causa dei tassi di occupazione relativamente alti, ma anche per via della stigmatizzazione del ricorso all'aiuto sociale e dei poteri concessi agli assistenti sociali.

La Norvegia è considerata uno Stato sociale moderno, ma nella sua politica familiare e di sicurezza sociale si ravvisano elementi tradizionali. Il sistema dei redditi norvegese prevede misure che sostengono, deliberatamente o meno, la famiglia che ruota attorno al capofamiglia maschio, p. es. speciali sgravi fiscali in favore delle famiglie e assegni per i figli. Nel campo della parità dei diritti fra uomini e donne i compiti per il futuro sono i seguenti: promuovere i diritti dei padri, fare in modo che questi ultimi partecipino maggiormente alla cura dei figli, migliorare la situazione per quanto riguarda la violenza contro le donne e favorire l'uguaglianza economica tra uomini e donne.

Detto questo, la Norvegia è stata uno dei primi Paesi a introdurre soluzioni innovative nella politica sociale della famiglia. È stata il primo Paese ad avere un ministro per le questioni dell'infanzia e della famiglia e – a dispetto di tutti i difetti che gli si possono attribuire – anche un sistema ben congegnato di infrastrutture per la custodia dei figli. I sostenitori di misure (comprese le quote) atte a promuovere e garantire pari opportunità a uomini e donne sono confortati dai risultati economici, che dimostrano che l'uguaglianza tra i sessi non solo è compatibile con tassi di produttività e di natalità elevati, ma può addirittura favorirli.

In Norvegia, un importante strumento per avvicinarsi alla parità di trattamento economico e per promuovere l'uguaglianza tra uomini e donne è il mercato del lavoro. Svariate iniziative interessanti

mirano a migliorare la situazione di quelle donne e di quegli uomini che vorrebbero conciliare la carriera con la cura dei familiari o con il volontariato sociale.

Il dibattito tra chi vorrebbe che il sistema della sicurezza sociale rientrasse nelle competenze delle autorità locali e chi vorrebbe invece che fosse una responsabilità del governo centrale sembra essere fondato su opinioni a prima vista totalmente opposte. C'è chi chiede che le indennità vengano coordinate a livello centrale e che i servizi sociali continuino ad essere forniti a livello locale (col vantaggio di avere più tempo per la consulenza e di non perdere più tempo in dispendiosi accertamenti finanziari, che verrebbero trasferiti a livello nazionale). C'è chi invece chiede di decentralizzare ancora di più i sistemi di indennità sociale (rendendo possibile il coordinamento locale attraverso diversi ambiti d'intervento). Fondamentalmente, tuttavia, entrambi gli schieramenti vogliono la stessa cosa, vale a dire interventi su misura, coordinati e integrati, il più vicino possibile agli interessati.

## 5. Major Cities' Policy (politica delle maggiori città) nei Paesi Bassi

I principali risultati della *Major Cities Policy* (MCP) dei Paesi Bassi – che parte dalle quattro maggiori città per passare poi a un programma nazionale e a una rete di 25 città – si situano negli ambiti seguenti:

- una politica urbana (nazionale) comune può contribuire a migliorare la qualità della politica urbana (sociale). A questo scopo, possono rivelarsi utili alcuni strumenti di valutazione, monitoraggio e reciproco apprendimento come visite da parte di esperti esterni e di politici eletti in altre città, autovalutazione da parte delle città, un centro di conoscenza sulla politica urbana e la possibilità di avvalersi dell'assistenza di un gruppo di esperti;
- una politica urbana nazionale può trasmettere un senso d'urgenza a tutti i livelli. Con la MCP, le città hanno trasmesso all'amministrazione nazionale un senso d'urgenza che prima mancava. Un altro degli effetti riscontrati è che le città stesse hanno scoperto che i problemi sociali sono una priorità. Alcune province hanno capito che le condizioni economiche e sociali delle città sono un settore in cui devono essere assunte nuove responsabilità;
- comprensione del cammino da percorrere verso l'integrazione politica e degli ostacoli di cui è disseminato. Perlomeno, la consapevolezza che la mancanza d'integrazione politica non è auspicabile è cresciuta in fretta;
- rischio di impantanarsi in politiche tecnocratiche e burocratiche. La forte influenza che i funzionari regionali e municipali esercitano sulla politica ha chiari vantaggi: massimo accordo sulla direzione della politica e continuità politica, a prescindere dal colore dei governi nazionali o locali. Ma i politici nazionali si tengono troppo in disparte, evitando di indirizzare e di sostenere i professionisti e i politici locali;
- in che misura un governo centrale, federale o anche confederale dovrebbe tentare di formulare degli obiettivi? Come abbiamo visto nel caso olandese, la fissazione di obiettivi a livello nazionale non è stata uno degli aspetti di maggior successo della politica urbana e potrebbe rafforzare l'impressione che la politica urbana sia apolitica e tecnocratica. La tendenza all'armonizzazione impedisce alle città di esaminare attentamente i propri problemi, i propri punti di forza e le possibilità specifiche insite nella loro società. Una risposta potrebbe consistere nel formulare meno obiettivi e nell'investire di più in sforzi comuni volti a stabilire un ordine del giorno locale o preferibilmente regionale;

- c'è bisogno di spostarsi continuamente da un livello all'altro. Quasi un decennio di politica urbana nazionale ha chiaramente dimostrato la necessità di lavorare a tutti i livelli e di spostarsi continuamente da un livello all'altro. I governi di ogni livello dovrebbero essere in grado di adeguare le loro politiche in base alla natura dei problemi;
- occorre consolidare la dimensione regionale della politica urbana (sociale). Strutture di coordinamento volontarie o prescritte dalla legge dovrebbero svilupparsi a questo livello. La situazione delle regioni olandesi è preoccupante, dato che nessun livello è disposto né capace a costringere o invogliare gli altri a investire veramente nella cooperazione. Certo, in sette aree sono state istituite autorità regionali formali, ma queste sono molto legate ai Comuni e sono viste solo come organismi che si occupano di un numero minimo di questioni comuni (polizia, soccorso medico, assistenza generale). Pare tuttavia che le cose stiano cambiando. Le città e le province cercano la cooperazione sulla base della complementarità (sfruttano la differenza tra le maggiori città e i Comuni più piccoli/rurali circostanti) per evitare gli effetti collaterali della competizione (tutti i Comuni fanno a gara per collezionare aspetti positivi ed evitare quelli negativi).

## 6. La strategia di sviluppo dei quartieri (The Neighbourhood Renewal Strategy) in Inghilterra

Nel 2001 il governo britannico ha lanciato la *Neighbourhood Renewal Strategy* (NRS). Questa strategia nazionale ha avuto molti precedenti interessanti e attualmente è come un ombrello aperto su vari programmi nazionali vasti e a lungo termine.

È difficile fare un paragone tra le sfide che le città svizzere e quelle inglesi stanno affrontando. Ma a dispetto di tutte le differenze contestuali e di tutte le critiche che si possono rivolgere a questa strategia (essendo le relazioni verticali uno dei maggiori punti d'interesse), la *Neighbourhood Renewal Strategy* contiene elementi interessanti per lo sviluppo delle politiche urbane (sociali) in Svizzera. Il rapporto mette in risalto gli elementi seguenti:

- modalità interessanti di cooperazione e coordinamento orizzontali: lavoro congiunto nell'ambito del governo, dei cosiddetti *Local Strategic Partnerships* (partenariati strategici locali, LSP) e nella gestione dei quartieri;
- il modo in cui i problemi urbani vengono affrontati nel cuore del governo centrale;
- il modo in cui la strategia è stata sviluppata: gruppi d'azione politica; il contributo fornito dai professionisti e da altri soggetti sul campo è chiaramente visibile;
- elementi innovativi: visione a lungo termine, obiettivi chiari, impegni chiave, statistiche relative ai quartieri;
- sebbene comporti certe insidie (le cifre possono essere manipolate, si può copiare), stabilire obiettivi di base è un tentativo coraggioso e ambizioso: non ci si accontenta di aumentare i livelli medi;
- meglio concentrarsi su cambiamenti tradizionali e sostenibili anziché gestire solo progetti di breve durata;
- necessità di lavorare sul coinvolgimento della collettività portata al cuore del governo;
- il fatto che le autorità locali sono responsabili, ma a decidere è una LSP. L'autorità è così obbligata a trovarsi altri partner fin dall'inizio. In questo modo, lo sviluppo di una strategia locale, e non solo la sua realizzazione, diventa oggetto di un'azione congiunta;

- l’attenzione prestata all’apprendimento, alla condivisione delle informazioni e alla diffusione;
- innovazioni in ambiti della politica quali la politica giovanile, la prevenzione del crimine, il coinvolgimento di comunità locali e le iniziative interculturali.

## 7. Conclusioni e raccomandazioni

La prima parte delle conclusioni riguarda gli sviluppi, le opinioni e le strategie relative al coordinamento e alla cooperazione verticali. Si tratta di individuare nuove interdipendenze e di riconoscere l’esigenza di un’assistenza reciproca. Ma ci sono anche la complessità strutturale e il bisogno di migliorare la realizzazione semplificando e chiarendo la ripartizione delle competenze. I concetti chiave di questa parte sono la sussidiarietà e il decentramento selettivo.

Nella seconda parte, ci siamo concentrati sulle relazioni orizzontali, quali la cooperazione tra dipartimenti governativi, tra città, tra Cantoni o enti regionali, come pure sull’integrazione della politica e sulle nuove reti di cooperazione a livello di città e agglomerati. L’integrazione della politica a livello elevato può essere essenziale per il successo dell’integrazione a livello più basso. La cooperazione non implica necessariamente la creazione di strutture regolamentate, ma può benissimo mantenere la sua natura volontaria, come nel caso degli agglomerati francesi e delle *Local Strategic Partnership* inglesi.

Nel terzo paragrafo presentiamo alcune innovazioni della politica in settori specifici. Dai casi studiati in questo rapporto abbiamo ricavato sei “buone prassi”:

- politiche basate su determinate aree. Come mostra il caso inglese, e in misura minore anche il caso olandese, se si vogliono ottenere risultati, bisogna concentrare le politiche nelle aree più vulnerabili;
- convogliando e migliorando i servizi esistenti, come nella *Neighbourhood Renewal Strategy*, si mira a un cambiamento culturale all’interno delle organizzazioni e a svolte strutturali nel modo di impiegare le risorse;
- integrazione di servizi sul lavoro e sul reddito, come nello schema francese del reddito minimo;
- creazione di servizi integrati (basati sulla domanda), quali l’erogazione di servizi sociali negli sportelli unici di Madrid;
- mercato del lavoro e modernizzazione del sistema di sicurezza sociale in Norvegia;
- politica familiare moderna in Norvegia.

Il quarto paragrafo tratta di questioni di solidarietà (finanziaria) nelle relazioni tra e a diversi livelli della politica. Ecco gli argomenti più importanti:

- ripartizione delle responsabilità organizzative e finanziarie in materia di assistenza sociale tra diversi livelli governativi: tra uguaglianza (diritti sociali) e qualità (soluzioni su misura);
- aumento dell’autonomia finanziaria delle città in relazione alle loro politiche sociali locali;
- solidarietà tra città e Comuni limitrofi: solidarietà scelta volontariamente;

- solidarietà tra quartieri ricchi e poveri all'interno delle città e fra le città: solidarietà imposta.

L'ultimo paragrafo contiene diverse raccomandazioni e riassume alcuni dei dibattiti svoltisi all'incontro degli esperti per meglio posizionare e comprendere le raccomandazioni stesse, che abbiamo suddiviso in quattro gruppi:

- Come creare un ordine del giorno di politica sociale urbana? Ecco le regole che abbiamo stilato:
  1. organizzare dibattiti pubblici (in campo neutro) fra tutte le parti interessate;
  2. raccogliere e diffondere fatti e cifre sulla questione da trattare;
  3. esercitare pressione attraverso organizzazioni e gruppi d'interesse;
  4. trovare il modo giusto per formulare il problema;
  5. cominciare a sperimentare nuovi approcci e strutture flessibili/volontarie.
- Per quanto concerne le strutture di governo adatte alla politica sociale urbana, sono state formulate quattro raccomandazioni:
  1. Il principio di sussidiarietà è molto utile, se usato in modo coerente ma flessibile.
  2. Un metodo di coordinamento aperto, come viene definito nell'UE, potrebbe essere un modello di lavoro interessante da applicare anche nel contesto svizzero. Ma si dovrebbero trarre insegnamenti dai Paesi presi in considerazione in questo studio. La conseguenza di questa raccomandazione – unitamente al principio di sussidiarietà – è che ogni livello governativo sarebbe responsabile di fissare i propri obiettivi (nelle proprie sfere di competenza). Il livello che delega le competenze stabilisce i meccanismi e definisce (in parte) l'ordine del giorno.
  3. Si raccomanda di concentrarsi più sui partenariati volontari multilivello/multiterritoriali che non sul tentativo di raggruppare tutte le competenze a un unico livello o di creare nuovi livelli di governo o nuovi confini territoriali formali. Semmai, queste nuove configurazioni formali dovrebbero essere il risultato di processi di collaborazione e non il loro punto di partenza.
  4. A livello di progetto, si raccomanda di semplificare le cose nominando un capoprogetto per ogni progetto.
- La parola d'ordine di alcune raccomandazioni di prassi sociale è visibilità:
  1. Essere visibili per i clienti (con azioni di vasta portata) è un fattore importante per la realizzazione della parità dei diritti.
  2. La visibilità dei servizi e dei clienti dei servizi sociali e la visibilità delle iniziative e dei risultati di progetti e programmi integrati crea legittimità rispetto alla scena politica, che, a sua volta, dà legittimità ai politici che si sono impegnati a realizzare queste iniziative e questi programmi.
  3. Organizzare la visibilità abbozzando la questione, i problemi e l'infrastruttura (d'intervento) sociale è un modo con cui le istituzioni e i professionisti possono migliorare le loro iniziative congiunte. Al contempo, può essere anche un modo per mettere in evidenza sia l'importanza di questi problemi e questioni che il bisogno di sostegno da parte delle autorità.



- Il bisogno di analisi attendibili delle politiche sociali locali integrate è ampiamente riconosciuto, ma sono stati eseguiti pochissimi studi di valutazione di buona qualità. Si stanno svolgendo numerosi monitoraggi ed esistono interessanti descrizioni di casi. Sono molto scarsi invece gli studi sulla soddisfazione di utenti, clienti, residenti e cittadini. La maggior parte degli studi riguarda gli obiettivi diretti (rendimento) e riflettono il punto di vista del governo. Se si escludono gli studi longitudinali o comparativi, praticamente non esistono studi attendibili sui risultati.

## Introduction

L'institut néerlandais Verwey-Jonker (un institut national de recherche appliquée sur les questions sociales) a mené la présente étude exploratoire sur les villes européennes et la politique sociale locale sur mandat de l'Office fédéral suisse des assurances sociales (OFAS). Ce travail répond à trois objectifs : d'abord, alimenter le débat en cours sur la politique des villes et des agglomérations en Suisse. Ensuite, répondre à l'intérêt porté aux expériences conduites à l'étranger par un groupe de travail sur la coordination entre politique urbaine et politique sociale. Enfin, permettre à son commanditaire, l'OFAS, de tirer des enseignements des pays qui ont développé des politiques urbaines intégrées incluant une composante sociale locale.

## Les problèmes et le contexte suisses

Les auteurs de l'étude ont d'abord identifié les thèmes centraux de la politique urbaine (sociale) et collecté des informations sur les stratégies et les mesures mises en œuvre par les autorités suisses à différents niveaux (Confédération, cantons, communes).

Cette première étape avait deux objectifs :

- aider les auteurs à comprendre les problèmes et le contexte suisses ;
- sur cette base, découvrir dans d'autres pays d'Europe des expériences dont la Suisse pourrait s'inspirer.

En octobre 2002, des chercheurs de l'Institut Verwey-Jonker ont mené huit entretiens, en Suisse, avec des personnes appartenant aux milieux scientifique, politique et administratif. Ils ont choisi la méthode de l'interview ouverte et semi-structurée, qu'ils ont centrée sur les questions suivantes :

1. Pourquoi une politique sociale urbaine ? Objectifs et raisons d'être.
2. Qu'observe-t-on dans le domaine des politiques sociales urbaines ? Faits, chiffres et stratégies, programmes et projets.
3. Quels sont les développements nouveaux (en Suisse et à l'étranger) dignes d'attention ?

Le chapitre 1<sup>er</sup> résume ces entretiens. Il ne s'agit donc ni d'un état des lieux complet de la politique sociale locale en Suisse ou de sa place dans les politiques de la Confédération, des cantons et des villes, ni d'une transcription fidèle de chaque interview. Les auteurs espèrent cependant qu'il donne un aperçu des opinions intéressantes exprimées par les personnes consultées en Suisse sur les questions actuelles, les problèmes urgents et les perspectives. Ils espèrent également être parvenus, en dépit d'un manque d'informations détaillées, à présenter des faits intéressants et des idées novatrices. A leurs yeux, celles-ci sont fondamentales pour dynamiser la politique sociale urbaine.

## Les thèmes retenus

Les groupes de thèmes ci-dessous ont été sélectionnés sur la base des nombreuses informations recueillies lors des interviews. Les personnes interviewées souhaitaient obtenir des informations plus approfondies à propos de certains d'entre eux. D'autres ont été mis en évidence en combinant des informations recueillies lors des interviews et ont permis aux auteurs d'identifier des grandes tendances et des opinions partagées par plusieurs interlocuteurs.

1. Bonne gouvernance
  - a. Politique intégrée et intégrative dans les régions urbaines et les agglomérations : coopération horizontale entre autorités locales, entre politiques sectorielles (par ex. sociale, économique et territoriale) et entre secteur public et secteur privé
  - b. Relations entre échelons administratifs et coopération verticale ; rôle de facilitation de la Confédération (projets pilotes, coordination, etc.)
  - c. Nouvelles formes de répartition des charges financières et des compétences
  - d. Nouvelles perspectives en matière de subsidiarité : augmentation de la marge de manœuvre politique des villes et de la société civile
2. Questions de politique sociale et solutions
  - a. Travail et / ou revenu
  - b. Familles pauvres
  - c. Politiques de l'égalité des sexes / politiques familiales modernes
  - d. Cohésion sociale : intégration des minorités, isolement
  - e. Logement
3. Organisation des services sociaux
  - a. Réorganisation institutionnelle par le biais d'expériences (par ex. bureau unique / guichet unique)
  - b. Nécessité de modifier la culture professionnelle (multidisciplinarité, travail en réseau, travail en équipe)

### **Approche par études de cas**

Plutôt que de fournir une analyse générale par pays, les auteurs ont choisi de rechercher des cas concrets, une méthode qui a fait ses preuves pour la collecte d'informations à l'étranger. Ils ont donc sélectionné des cas représentatifs, répondant à une ou plusieurs des questions cruciales qui se posent en Suisse et offrant un aperçu des stratégies et méthodes appliquées. Ils considèrent que les cas retenus sont intéressants, transposables au contexte suisse et susceptibles d'alimenter le débat national.

Voici les cas exposés dans le présent rapport :

- Le revenu minimum d'insertion à Rennes
- Les guichets uniques des services sociaux de la ville de Madrid
- Norvège : au carrefour de la politique familiale et de la sécurité sociale
- La politique néerlandaise des grandes villes (Major Cities' Policy, MCP) – les rôles respectifs des autorités nationales, régionales et locales
- La stratégie britannique de revitalisation des quartiers (Neighbourhood Renewal Strategy, NRS)

En présentant ces cas, les auteurs ne souhaitent pas se limiter uniquement aux réussites. Les enseignements tirés des échecs – autrement dit des expériences qui n'ont pas eu les résultats escomptés – peuvent être tout aussi intéressants, et connaître les bonnes comme les mauvaises solutions peut stimuler la créativité.

Toutes les études de cas sont présentées selon un schéma identique :

1. Bref aperçu du contexte du pays et de ses grandes avancées (politiques)
2. Description des principales caractéristiques de la politique (état actuel)
3. Evolution des relations verticales et horizontales dans la politique en question (processus)
4. Résultats de la politique
5. Conclusions: éléments utiles pour le débat suisse

## Réunion d'experts

A la fin de la présente étude exploratoire, le commanditaire a organisé une réunion d'experts afin d'étudier les résultats des cas analysés et leur signification potentielle pour la Suisse. Au préalable, l'équipe de chercheurs avait rédigé un certain nombre de conclusions provisoires qui ont été discutées lors de cette réunion dans le but de soumettre des recommandations au commanditaire suisse. Des représentants de six pays concernés par l'étude (Suisse, Norvège, Grande-Bretagne, Espagne, Pays-Bas et France) ont participé à cette réunion.

Ils ont été invités à lire le rapport en ayant à l'esprit les questions fondamentales suivantes :

1. Quels sont les éléments (propositions, programmes politiques et méthodes de collaboration) qui ont plus particulièrement retenu votre attention ? Quels sont ceux que vous avez trouvés particulièrement dignes d'intérêt ?
2. Pour les participants suisses : quels éléments souhaiteriez-vous voir intégrés dans votre domaine d'activité ou à votre échelon administratif ? Quels éléments suggèreriez-vous d'introduire à d'autres échelons administratifs dans votre pays ?
3. Quels éléments de votre politique sociale nationale recommanderiez-vous aux partenaires suisses de prendre en compte ?
4. Quelles sont les questions en suspens auxquelles vous souhaiteriez que l'un des autres participants réponde ?

Les résultats de la réunion d'experts ont servi à adapter et à préciser les *conclusions* de la présente étude.

## Remerciements

Les auteurs remercient tous les interlocuteurs des six pays concernés de leur avoir consacré du temps et de leur avoir fait part de leurs opinions. Les chercheurs de l'Institut Verwey-Jonker sont seuls responsables de la manière dont leurs avis et leurs remarques sont présentés ici.

Trois études de cas ont été réalisées en étroite coopération avec les personnes et organisations suivantes : Mme Monique Payen (le revenu minimum d'insertion à Rennes), M. Sergio Aguado et Mme Belen Llorente, Enred Consultores (les guichets uniques des services sociaux de la ville de Madrid) et M. Stephen Boyo, Community Development Foundation (Neighbourhood Renewal Strategy en Angleterre). Les auteurs les remercient toutes et tous pour leurs efforts et leur aimable coopération.

Leurs remerciements vont également à Mme Monique Stavenuiter et au professeur Jan Willem Duijvendak pour leurs précieux commentaires, et au second également pour avoir présidé la réunion des 20 et 21 novembre 2003 à Berne.

Enfin, ils expriment leur gratitude au personnel administratif de l'Office fédéral des assurances sociales, à Berne, et à celui de l'Institut Verwey-Jonker pour leur soutien.

# 1. La politique sociale urbaine de la Suisse

## 1.1 Pourquoi une réorientation de la politique (sociale) urbaine est nécessaire : problèmes et questions sociales

### 1.1.1 Contexte général

Les villes ont toujours été des corps étrangers dans les Etats. En Suisse, ce phénomène est plus accentué et plus ancien que dans la plupart des autres pays d'Europe (Kübler), même si la majorité de la population suisse vit aujourd'hui en milieu urbain (70%). Les villes suisses ne sont pas les seules à avoir été des 'phénomènes marginaux' : on pourrait même dire que l'Etat suisse n'existe pas. De plus, les entités qui le constituent, les 26 cantons, diffèrent par leur superficie, leur population (de moins de 20 000 à plus de 1 million d'habitants) et leur couleur politique. Chaque canton a par ailleurs sa propre constitution, sa propre législation et sa propre fiscalité. Par ailleurs, la Suisse compte 2896 communes jouissant d'une autonomie relativement importante, sur le plan par exemple des impôts locaux. La Suisse s'est constituée du bas vers le haut. Si elle existe comme nation, c'est par un effort de la volonté. Les cantons ont décidé de se fédérer, mais seulement dans une certaine mesure, comme l'illustre la loi : pendant longtemps, le principe de responsabilité du lieu d'origine a été essentiel dans la législation sur l'aide sociale, bien que les Suisses ne soient pas toujours restés chez eux et que leur mobilité soit relativement élevée à l'heure actuelle.

Depuis les années quatre-vingt, les problèmes sociaux ou à forte dimension sociale pèsent de plus en plus lourd sur les villes suisses. La charge financière indissociable de la qualité de centre régional, le nombre croissant de toxicodépendants, le taux plus élevé de bénéficiaires de l'aide sociale, la pression subie par l'environnement et l'engorgement des accès aux villes résultant de l'accroissement de la mobilité ne sont que quelques-uns des problèmes les plus critiques. Ce sont également les principaux arguments qui ont plaidé en faveur d'un rôle plus important des villes dans le processus de décision politique. En outre, les villes ont considéré qu'une compensation était nécessaire ou, en termes plus directs, que l'augmentation du nombre de problèmes et de gens à problèmes devait se traduire par un afflux d'argent supplémentaire dans leurs caisses. Plus important encore, elles ont revendiqué dans l'élaboration des lois un droit de codécision égal à celui des cantons.

Depuis plus de dix ans, l'Union des villes suisses (UVS) réclame que l'on accorde une plus grande attention aux agglomérations, qui ne cessent de s'étendre, et à leurs problèmes. L'UVS demande des changements dans certaines politiques sectorielles concernant les villes ainsi qu'une politique plus cohérente permettant de mieux répondre aux besoins des villes et des agglomérations.

### **La politique de la drogue : un exemple de coopération institutionnalisée**

Bien entendu, la résolution des problèmes sociaux a toujours nécessité un certain niveau de consultation et de coopération. Cependant, beaucoup affirment que la politique de la drogue a été le premier front sur lequel a été élaborée et mise en œuvre une politique intégrée reconnaissant formellement que les villes avaient voix au chapitre. Il existe un large éventail de questions sociales, mais ce sont les problèmes liés à la drogue qui ont induit un changement des relations entre les différents échelons politiques. Les villes ayant été les initiatrices de ce processus, la politique de la drogue est la seule à ce jour dans laquelle une véritable coopération institutionnalisée s'est mise en place (Kübler). Elle a pris la forme d'un Comité de liaison national en matière de drogue (CLD) chargé d'élaborer de nouvelles politiques d'aide, de thérapie et de sécurité. Les cantons n'étant pas d'accord à ce sujet, il a fallu 15 ans (!) de discussions pour créer cette plate-forme et la doter de certaines

compétences ainsi que d'un budget restreint. Si la Confédération a pu jouer un rôle dans ce contexte, c'est certainement en raison de l'incapacité des cantons à parvenir plus rapidement à un consensus. Le CLD est à ce jour la seule et unique conférence tripartite institutionnalisée. Son succès relatif dans la résolution des problèmes liés à la drogue a exercé une influence dans d'autres domaines également (Kübler, Stocker, Wohlwend) : cette approche concrète est désormais envisagée et mise en œuvre comme solution de premier recours.

### **L'art. 50 et la politique des agglomérations**

La nécessité d'améliorer la coordination entre Confédération, cantons et communes, et d'instaurer entre eux des procédures de consultation et d'échange de vues a été reconnue il y a peu dans la Constitution. Aux termes de l'art. 50, al. 2 et 3, article dit « des villes et des communes », la Confédération a l'obligation de tenir compte dans son activité de la situation particulière des villes et des agglomérations urbaines (et des régions de montagne).

Le 16 octobre 2002, le Conseil fédéral traduisait cet article en définissant des lignes directrices sur la coopération verticale et sur la question la plus controversée, à savoir celle des contacts directs entre la Confédération et les communes. Ces lignes directrices précisent également que la politique fédérale des agglomérations constitue l'instrument et le cadre privilégiés des activités concernant les villes et les agglomérations.

L'Office fédéral du développement territorial (ODT) et le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) ont esquissé une politique fédérale des agglomérations (décembre 2001, rapport « Politique des agglomérations de la Confédération »). Sa mise en œuvre englobe plusieurs domaines, dont le trafic et l'urbanisation, la politique sociale et le développement économique.

La politique des agglomérations tente de fournir des réponses à certains « problèmes institutionnels », à savoir :

- la Confédération ne s'est pas suffisamment préoccupée des problèmes des agglomérations ;
- personne ne s'est senti jusqu'alors responsable de la coordination et de l'intégration de leur développement ;
- dans une structure fédéraliste, aucun des partenaires ne peut résoudre les problèmes à lui seul.

Ses principales stratégies consistent à :

- créer une coopération verticale ;
- promouvoir la coopération horizontale ;
- centrer les efforts de la Confédération sur les problèmes des agglomérations ;
- renforcer l'intégration du réseau des villes suisses dans celui des villes européennes.

Toutes reposent sur la sensibilisation de l'ensemble des partenaires et sur les échanges d'expériences.

Les premiers projets pilotes sélectionnés englobent au minimum les aspects suivants : coopération à l'intérieur des agglomérations ; coopération entre villes (réseaux de villes) ; promotion de l'urbanisation vers l'intérieur et rénovation des quartiers urbains.

Les projets retenus bénéficient d'un soutien spécial de la part des offices fédéraux. Certains d'entre eux couvrent un vaste éventail d'aspects politiques, d'autres se limitent à un seul domaine. Un projet

pilote de ce type a été lancé à Lausanne (par la Confédération, le canton, la ville et la région) : il s'agit d'un essai de transfert de certaines compétences cantonales et communales à l'agglomération.

La politique nationale suisse des agglomérations est définie en fonction de la position subsidiaire de la Confédération par rapport aux cantons et aux communes. L'objectif consiste, sur cette base, à mieux exploiter les compétences actuelles de la Confédération, à en développer d'autres, à motiver les cantons et les communes en les soutenant et à faire du développement des agglomérations l'un des principaux éléments des politiques sectorielles.

### **L'importance des organismes privés dans l'Etat social suisse**

Il est de tradition en Suisse que des organismes privés gèrent d'importants fonds d'aide sociale, par exemple dans le domaine de l'aide aux personnes handicapées ou de l'aide et de l'accueil des personnes âgées (bien qu'il existe certaines différences au niveau communal). L'ensemble du système d'assurance-maladie est en mains privées, mais étroitement contrôlé par l'Etat.

### **Concentration et déconcentration**

Malgré toutes ses particularités, le contexte urbain de la Suisse ressemble étonnamment à celui des autres pays d'Europe : loin d'être typiquement suisses, les problèmes de concentration et de déconcentration se retrouvent dans presque toutes les zones (sub)urbaines du vieux continent. Les principaux sont décrits ci-après.

### **Les villes et leur périphérie : suburbanisation et mobilité**

Les villes soulignent la nature problématique des relations qu'elles entretiennent avec leur périphérie (banlieues, communes rurales avoisinantes). En effet, elles subissent la pression des pendulaires et de toutes les autres personnes qui utilisent leurs prestations économiques, sociales et culturelles. Durant les jours ouvrables, la ville de Zurich voit affluer quelque 150 000 pendulaires. La plupart vivent dans des logements de bonne qualité et comparativement moins chers à la périphérie, où ils paient moins d'impôts et où la population et les autorités locales ont à faire face à des problèmes sociaux bien moins aigus.

### **Les villes et leur périphérie : concentration de personnes défavorisées et d'activités illégales**

Les villes ne sont pas seulement confrontées à un exode lent mais constant des personnes riches ; elles regroupent également les personnes moins favorisées (sur le plan du revenu, du niveau de formation et de l'état de santé). En outre, les plus grandes attirent celles et ceux qui recherchent l'anonymat de l'environnement urbain pour s'y livrer à des activités illégales ou semi-légales (industrie du sexe, scène de la drogue et petite criminalité).

En plus du coût du maintien de la sécurité et de la qualité de vie dans certains quartiers et au centre-ville, les villes ont à supporter les charges directes et indirectes supplémentaires liées aux prestations sociales et à l'aide auxquelles recourent leurs habitants. Les dépenses sociales brutes par habitant de la ville de Zurich, par exemple, s'élèvent à plus du double de celles du canton de Zurich.

Les chercheurs font état, entre les villes et les communes périphériques, d'une disparité croissante des revenus et des populations, et annoncent que le fossé se creusera encore. Désireuses d'enrayer ou, du moins, de freiner cette tendance, les villes recherchent des méthodes permettant de répartir le fardeau entre les communes à tous les échelons. Ces méthodes consistent non seulement à répercuter les coûts sur le canton ou l'agglomération, mais aussi à faire reconnaître par l'Etat fédéral toute l'étendue de leurs besoins et la lourde charge financière qu'ils engendrent.



### ***1.1.2 Questions et domaines politiques déterminants selon les villes***

Voici, du point de vue des personnes interviewées, les raisons les plus manifestes pour lesquelles il est nécessaire de réorienter les politiques sociales des villes (l'ordre ci-dessous est totalement indépendant de leur importance).

#### **Intégration des requérants d'asile et des travailleurs étrangers**

Ce sont les cantons qui définissent le but et l'étendue de l'aide apportée aux requérants d'asile et aux autres immigrants. Ils ont restreint leur rôle légal à la fourniture d'un logement et à la couverture des besoins vitaux. Certains d'entre eux s'en tiennent à ce minimum. Les requérants disposant de très peu d'argent de poche et sans permis de travail ni possibilité d'exercer une activité rémunérée ont peu de raisons de rester dans ces cantons ; ils sont attirés par les villes ou cherchent à quitter les plus petites communes d'un canton pour ses grandes villes. La majorité des immigrants en possession d'un permis résident déjà dans les communes les plus grandes, exercent des activités mal rémunérées et sont plus dépendants que la moyenne des prestations de l'Etat.

Pour résoudre les problèmes de ces personnes (liés à leur indigence), les villes souhaitent lancer des programmes « argent contre travail » et d'apprentissage des langues, mais n'y sont pas autorisées et n'ont pas les moyens de les financer. Résultat : un plus grand nombre de gens passent leurs journées dans l'oisiveté, sont attirés par la petite criminalité et le trafic de drogue et confirment ainsi les préjugés. Monika Stocker : « Un requérant d'asile devrait travailler dès le premier jour, ce qui serait bénéfique à la fois pour la société et pour son développement personnel. » Elle souhaite la mise en place de programmes obligatoires pour les jeunes requérants.

#### **Lutte contre la pauvreté : mesures intégrées garantissant un niveau de vie suffisant (aux familles)**

Les villes se sentent obligées de résoudre, en plus de leurs propres problèmes, les problèmes d'ordre structurel dont la Confédération devrait s'occuper. L'une des principales constatations de l'Initiative des villes « Pour l'amélioration de la protection sociale » est que les problèmes tels que le chômage et la pauvreté des familles se posent dans toute la Suisse de la même manière, tout en étant plus aigus dans les villes. Malgré cela, chaque ville est contrainte de chercher elle-même une solution et de résoudre les problèmes créés par la Confédération qui ne comble pas les lacunes du système. Il faudrait que soit institué un système de base adéquat, qui serait complété par des composantes régionales. Les villes déclarent que la récente réduction de la durée des prestations de chômage de 520 à 400 jours pour les moins de 55 ans démontre que si elles ont des difficultés, c'est parce qu'elles doivent subir les conséquences de politiques qui ne résolvent pas les problèmes structurels. C'est ainsi que les programmes d'aide sociale qu'elles financent devront prendre en charge les coûts du chômage de longue durée.

#### **Politique de la drogue**

Le rôle d'exemple que ce sujet très controversé joue dans l'intégration verticale des politiques a été souligné plus haut. Interrogées sur la dépendance aux drogues dures et ses conséquences sociales, particulièrement spectaculaire à la fin des années 80 et au début des années 90, toutes les personnes interviewées ou presque apportent deux réponses identiques : elles se disent d'abord soulagées de voir que la situation est aujourd'hui plus ou moins maîtrisée grâce à une série de mesures impliquant tous les échelons politiques. Elles ajoutent que la voie suivie dans le domaine de la drogue est exemplaire et digne d'être imitée. Les éléments revenant le plus souvent dans leurs déclarations sont l'ouverture de locaux d'accueil pour les toxicomanes et la distribution d'héroïne par la ville de Zurich alors même que le débat sur les mesures potentielles et légales battait son plein, suivis par le

vaste éventail de projets et de programmes à l'élaboration desquels tous les échelons politiques ont participé.

### **Logement**

Les logements sont trop rares dans les villes. Les chercheurs soulignent que les villes, de même que les cantons et la Confédération, ne disposent pas d'une grande influence dans ce domaine. L'immobilier est un secteur essentiellement privé, dominé par les promoteurs et les sociétés gérant des logements sociaux. Bien qu'elles abritent la plus grande partie du contingent de logements sociaux, les villes se concentrent actuellement sur la construction d'immeubles destinés aux personnes ayant des revenus relativement élevés. Quant à la création de logements adéquats pour les (familles) pauvres, elle a fait l'objet de toutes sortes de déclarations d'intention, qui sont toutefois restées lettre morte pour la plupart.

### **Problèmes des villes et caractéristiques du processus politique**

Certains problèmes se situent à un autre niveau et dépassent le cadre de ceux mentionnés plus haut. Ils concernent essentiellement les structures de l'Etat et la tradition politique en général, ainsi que l'organisation de la politique sociale au sens large. En réaction à la pression engendrée par les problèmes sociétaux mentionnés plus haut, les villes réclament des réformes politiques et plus d'interactions entre les échelons de l'Etat, ce qui, à leur avis, rendrait les stratégies et les mesures plus efficaces :

1. Manque de reconnaissance : les villes veulent que l'on reconnaisse que leurs problèmes sont différents de ceux des communes plus petites.
2. Manque de marge de manœuvre politique : les villes réclament une plus grande liberté de décision et plus de compétences.
3. Manque de soutien : les villes auraient besoin d'une assistance accrue, que ce soit sur le plan financier ou sous la forme de politiques fédérales et cantonales qui soutiennent leurs efforts au lieu de les tuer dans l'œuf.
4. Manque de globalité : les villes sont confrontées à des solutions partielles qui se limitent à des éléments ou à des domaines spécifiques du système de sécurité sociale. Chaque loi est considérée comme autonome. Les villes réclament donc des solutions nationales et intégrées.
5. Manque d'interlocuteurs : les villes ont l'impression d'avoir affaire à un trop grand nombre d'offices fédéraux (appartenant à différents départements) et cantonaux.

Passons en revue certains des obstacles soulignés par les villes.

#### **Point 4**

En 1995 déjà, un groupe de travail interdépartemental sur le financement des assurances sociales a été créé à l'échelon fédéral. Dans son premier rapport, ce n'étaient pas les prestations qui occupaient le devant de la scène, mais les questions financières. Il concluait cependant à l'absence d'une perception globale. Lors de la publication du deuxième rapport du groupe de travail, une commission consultative a souligné la nécessité de combler les lacunes dans les relations entre Confédération, cantons et communes. Depuis lors, rien ou presque ne s'est passé et le projet est tombé dans l'oubli. Aucune analyse d'ensemble pointue de la politique sociale n'existe à ce jour. De ce fait, les villes se sentent toujours obligées de faire entendre leur voix chaque fois qu'une nouvelle loi est rédigée ou qu'une restriction budgétaire est envisagée. Les réformes partielles du système se succèdent, chacune ayant des répercussions sur d'autres lois et d'autres mesures (Winterthur).

## Point 5

La situation est d'autant plus compliquée qu'aucun secteur ou échelon n'est unanimement considéré comme la « victime » principale des problèmes sociaux les plus urgents. Trois secteurs du système de sécurité sociale (assurance-chômage, assurance-invalidité et aide sociale) se renvoient sans cesse les responsabilités. Il serait possible de briser ce cercle vicieux en prenant des mesures reposant sur une vue d'ensemble. Pour couronner le tout, il n'existe pas d'interlocuteur précis à l'échelon fédéral pour ce qui est des questions sociales.

### **Problèmes de nature essentiellement financière**

La recherche de nouvelles formes de partage des charges financières est menée par les villes qui ont souligné les divers blocages au cours des ans :

1. Les différences de fiscalité et d'autres régimes entre cantons et entre communes facilitent l'exportation des problèmes. En dépit de tous ses effets positifs, le système complexe et fragile de solidarité intercantonale (péréquation financière) est conservateur par nature et empêche parfois les transferts de ressources permettant de réorienter les politiques urbaines.
2. Les différences de charges entre les municipalités d'un même canton sont parfois énormes. Sans la ville de Zurich, les dépenses sociales brutes du canton de Zurich s'élèvent à 99 francs par habitant, contre 434 francs lorsqu'on inclut la ville de Zurich et 1063 francs pour la ville à elle seule, soit au total plus du double de celles du canton. Des disparités considérables existent également en ce qui concerne les recettes. Dans certains domaines comme la culture et les loisirs, les villes génèrent un revenu que d'autres communes ne produisent pas. Les villes bénéficient parfois de subsides extraordinaires pour remplir leur rôle central dans l'agglomération. Le débat est bien entendu centré sur la question de savoir si ces recettes extraordinaires excèdent ou non les dépenses. De l'avis des villes, les tentatives passées de créer un système global et dynamique de solidarité financière dans les cantons (les villes tendant à être plus sensibles aux mouvements de la conjoncture ainsi qu'aux afflux inopinés ou provisoires de nouveaux habitants) ont échoué.
3. D'un point de vue strictement formel, la Confédération, les cantons et les villes ont pour unique obligation de fournir une aide financière suffisante aux pauvres. Concrètement, cela signifie qu'il est difficile de financer des mesures de prévention de la pauvreté ou de la dépendance à l'aide sociale, bien que de telles mesures puissent réduire les coûts à long terme. Ainsi les villes disent investir une grande partie de leurs fonds dans l'aide aux toxicodépendants, dans le travail avec les jeunes, dans les logements sociaux, etc.
4. Même l'obligation légale d'assurer le minimum vital est difficile à satisfaire. Aux yeux des villes, les dépenses prises en charge par la Confédération pour les handicapés et les personnes âgées ne suffisent pas pour permettre à ceux-ci de vivre, bien que le minimum existentiel soit garanti dans la Constitution fédérale. Ainsi les cantons et, souvent, les communes en financent une partie (prestations complémentaires). Les villes déclarent qu'en proposant de limiter la durée du droit à l'assurance-chômage comme elle l'a fait récemment, la Confédération se décharge de ses problèmes financiers sur les villes qui doivent aider ceux qui ont besoin d'un soutien financier.

L'Union des villes suisses (UVS) propose de résoudre le problème par une redistribution financière au sein des cantons, qui tiendrait compte non seulement du nombre d'habitants d'une commune, mais aussi de son taux de personnes actives (compensation des charges dues à des facteurs socio-démographiques). Les villes demandent également que les divers mécanismes de redistribution fi-

nancière soient équitables. A leur avis, la Confédération doit intervenir si les cantons ne s'acquittent pas de leur obligation de coopération dans le domaine de la compensation des charges.

Certains ne veulent accorder qu'une marge de manœuvre financière étroite à la politique sociale urbaine, sans quoi il pourrait y avoir inégalité de traitement entre personnes vivant dans des cantons différents ou entre personnes qui habitent dans les grandes villes et personnes qui habitent dans les petites communes. Ils ajoutent que si les villes ont des politiques sociales particulièrement généreuses, elles risquent d'attirer un plus grand nombre de bénéficiaires d'allocations de revenu. Enfin, ils avancent qu'il faut empêcher les villes de succomber à la tentation de financer leurs propres politiques avec des fonds fédéraux ou cantonaux.

### **Répartition des responsabilités et des tâches : nouvelles perspectives en matière de subsidiarité**

La répartition des responsabilités et des tâches est étroitement liée à la question de la répartition juste et efficace des fonds destinés à la politique sociale.

Comme on pouvait s'y attendre, la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) (Zürcher) n'a pas soulevé la question de la nécessité d'une redistribution en faveur des villes. Elle s'est toutefois montrée disposée à faire une distinction claire entre villes et campagne. Lorsque la population d'une ville est majoritaire dans un canton, il vaudrait mieux accorder à cette ville une autonomie réelle dans le domaine de la politique sociale. En revanche, pour les zones plus rurales, c'est le canton qui est le mieux à même de garantir une politique sociale coordonnée et de qualité. Le système devrait reposer sur le principe de subsidiarité – la plus petite entité capable de développer une politique sociale adéquate devrait être chargée de le faire. Cette subsidiarité ne devrait cependant pas être uniforme, et a, elle aussi, ses limites. Il faudrait mettre en place une norme nationale concernant la couverture des besoins fondamentaux, par exemple un revenu minimum : dans certains cantons, la constitution stipule que les citoyens ont droit à un revenu minimum, alors que dans d'autres, il s'agit d'un droit tacite. Quoi qu'il en soit, les niveaux sont définis à l'échelon local, et c'est cela qui doit changer.

#### ***1.1.3 Questions et domaines politiques selon d'autres acteurs***

Comment les porte-parole d'autres échelons de l'Etat et d'autres spécialistes décrivent-ils et analysent-ils les problèmes des villes ?

#### **L'optique cantonale**

Ernst Zürcher, membre de la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), qualifie les villes suisses, malgré leur taille relativement modeste en comparaison internationale, de moteurs du développement économique et de points de cristallisation des problèmes sociaux. Les différences entre leurs problèmes et ceux des zones non urbaines sont non seulement d'ordre quantitatif, mais aussi qualitatif. La sous-culture des consommateurs de drogue, par exemple, est un problème spécifiquement urbain. Les gens qui recherchent l'anonymat et un soutien financier ou d'une autre nature convergent vers les villes. La mobilité est aussi plus grande en ville, tant en termes de trafic que de population. Les principaux problèmes sociaux des villes sont le vieillissement de la population, l'immigration (réfugiés), la toxicomanie et la délinquance.

La situation en matière de politique familiale est différente elle aussi. La mobilisation de ressources est plus difficile en ville qu'à la campagne. La politique familiale est très fragmentée. En ce qui concerne la participation au marché du travail, la législation devrait faciliter le libre choix des parents de jeunes enfants d'exercer ou non une activité lucrative. Sans législation ni conditions adéquates, un plus grand nombre d'entre eux, particulièrement les femmes, interrompent leur carrière

et auront beaucoup de difficultés à se réinsérer par la suite dans le monde du travail. En termes économiques, cela équivaut à une perte de main-d'œuvre qualifiée.

La simple existence de ces différences quantitatives et qualitatives entre ville et campagne justifie l'adoption d'une politique sociale spécifique de la part des villes. Selon Ernst Zürcher, la politique sociale urbaine doit être plus large que la politique sociale traditionnelle, c'est-à-dire s'étendre à des domaines voisins tels que la sécurité publique, la promotion économique et les infrastructures. Cependant la mesure la plus urgente concerne la coordination des politiques et des pratiques sociales entre les villes, les communes et les cantons. En effet, la plupart des personnes en situation précaire viennent d'ailleurs et elles estiment qu'elles recevaient une aide insuffisante là où elles se trouvaient précédemment. Le rôle de la CDAS consiste à servir de plate-forme d'échange et de coordination dans ce domaine.

La raison d'être de la politique sociale urbaine est double : elle peut contribuer, premièrement, à défragmenter les politiques sociales et, ensuite, à organiser la solidarité nationale face aux problèmes d'envergure nationale que les villes ont à supporter. Ce sont les deux raisons qui ont donné naissance à l'« Initiative des villes ».

### **L'optique régionale**

Gustave Muheim, de la Région Lausanne, est d'avis que les problèmes des grandes villes sont essentiellement de nature financière et résultent du fait qu'elles attirent :

- certains groupes spécifiques de personnes « dans le besoin » comme les jeunes et les personnes âgées qui doivent être proches des établissements de formation et des services publics, et
- les groupes « à risque » qui recherchent l'anonymat (toxicomanes, personnes souffrant de maladies psychiatriques, immigrants illégaux).

Les personnes plus fortunées quittent les villes. Elles s'y rendent en voiture et accroissent la demande de services (transport). Cela se traduit par une perte de recettes fiscales pour les villes, alors que ces personnes coûtent peu aux communes où elles résident et leur apportent de l'argent (impôts). Pour inverser la tendance et encourager les plus hauts revenus à revenir y habiter, la ville de Lausanne autorise la construction de logements de « haut standing ». Les entrepreneurs, quant à eux, paient leurs impôts sur leur lieu de travail, ce qui compense quelque peu les manques dont pâtit la ville.

L'un des problèmes du secteur social est son image négative, découlant des abus. Les esprits sont trop marqués par l'« idéologie ». On croit que si l'on accorde davantage d'argent et de liberté aux villes, celles-ci se montreront plus généreuses, mais ne feront pas davantage d'efforts pour favoriser la réinsertion des personnes.

### **L'optique scientifique**

Les chercheurs Antonio Da Cunha et Suzanne Stofer placent la question dans une perspective historique et soulignent que

1. de tout temps, les communes ont joué un rôle majeur dans le domaine de l'aide sociale ;
2. les pauvres sont attirés par les villes non pas parce que l'aide sociale ou les services sociaux y sont plus généreux, mais parce qu'ils y cherchent un réseau de services et l'anonymat ;

3. la crise économique des années 90 (la Suisse n'a pas connu de crise de l'emploi dans les années 70) a touché une partie importante de la population ;
4. l'évolution des structures des familles, premières touchées, a fragilisé les liens sociaux ;
5. la remise en question de l'Etat-providence s'est traduite ou a été provoquée par la déresponsabilisation de la Confédération et des cantons, et donc par une territorialisation de la politique sociale. En conséquence, la politique sociale est devenue le problème exclusif de certaines zones géographiques. De nouvelles ressources locales doivent être recherchées.

La pauvreté est indubitablement un problème urbain (à la campagne, les pauvres sont relativement bien protégés par les réseaux qui les entourent). Les gens les plus riches quittent les villes, les pauvres y restent ou viennent s'y installer. Cunha et Stofer n'entrevoient pratiquement pas de tendance inverse, bien au contraire : même certaines réformes du système des retraites, qui donnent aux personnes âgées la possibilité d'acheter une maison, accentuent encore l'exode hors des villes des classes moyennes.

En Suisse, le débat est centré sur les « assistés lourds », autrement dit les personnes susceptibles de dépendre de l'aide sociale durant toute leur vie. En fait, personne n'a de responsabilité envers eux. Ils sont renvoyés d'un service à l'autre, mis sur des listes d'attente, etc. La solution envisagée est la mise en place de guichets uniques et l'octroi d'un soutien et d'un accompagnement jusqu'à la réinsertion sociale et professionnelle. La création de nouvelles structures peut être utile, mais à condition que la culture professionnelle évolue.

L'intégration des immigrants est l'un des principaux problèmes. Pour le résoudre, l'Etat n'investit aucun fonds ou quasiment aucun.

Cunha et Stofer soulignent les bonnes performances de la Suisse dans le domaine des systèmes de retraite et des programmes de réinsertion professionnelle des chômeurs. En revanche, le pays est en retard en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (aide sociale). Même le soutien à l'intégration professionnelle fourni par l'aide sociale est qualitativement inférieur à celui de l'assurance-chômage (en vertu du principe de non-concurrence). Les offres d'emploi et de formation qualifiantes sont donc rares, bien que les bénéficiaires de l'aide sociale aient plus besoin de suivi et de supervision que les autres.

### **L'optique fédérale**

Les collaborateurs de l'Office fédéral des assurances sociales, commanditaire de la présente étude, précisent que le transfert du fardeau financier et la concentration des problèmes sociaux dans les villes (qui accroît la pression financière sur les municipalités et sur certains cantons) sont les questions autour desquelles s'articule le débat. Ils sont cependant d'avis qu'il ne devrait pas se limiter à ces deux thèmes et justifient leur position en avançant deux arguments : d'abord, le problème principal n'est pas de nature financière ; ensuite, les problèmes sociaux des villes ne peuvent pas être résolus dans le seul cadre de la politique sociale ou du domaine social au sens étroit. En effet, les questions qui se posent concernent essentiellement l'intégration et le développement urbain au sens large (qualité de la vie, intégration, éducation, ségrégation, etc.). La ségrégation au sein des villes fait aussi problème. Les différences à l'intérieur des villes sont aussi grandes que les différences entre les villes.

Dans le domaine social, le fardeau des villes est plus lourd que celui de leurs périphéries, mais certains soulignent qu'elles bénéficient d'avantages qui compensent les coûts. Il est possible que leur incapacité à résoudre leurs problèmes provienne de l'impossibilité d'accroître la charge fiscale, mais

elles se plaignent néanmoins du fait que d'autres personnes que leurs habitants utilisent l'ensemble de leurs infrastructures (ce qui prouve l'utilité de ces infrastructures).

Il est incontestable que les villes attirent les populations à risque et qu'elles doivent faire face à de nombreux problèmes particuliers, qui ne sont pas de nature exclusivement sociale. Les villes ont peut-être besoin d'une politique sociale spécifique, mais au sens très large du terme. Or il apparaît qu'une telle politique n'existe pas : on trouve dans les villes des programmes pour les chômeurs de longue durée, pour les pauvres, des programmes de promotion de l'intégration, mais aucune politique locale cohérente qui combinerait stratégies sociales, économiques et territoriales.

Il n'existe pas de consensus à propos des problèmes sociaux les plus urgents à l'échelle locale. Dans les années 90, lorsque l'Initiative des villes fut créée, le chômage et l'aide sociale occupaient clairement le devant de la scène. Mais avec la croissance économique, les choses devinrent moins évidentes, même si le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale n'a pas diminué de beaucoup.

Dans l'agenda politique, le chômage a cédé la place à la politique de la famille. Autrefois inexistante en tant que question politique, elle est aujourd'hui considérée comme une opportunité, car un consensus pourrait être trouvé dans ce domaine entre les différentes tendances et les différents échelons politiques. Dans les statistiques sur la pauvreté ou les études sur les « working poor », les familles viennent toujours en tête, en raison du coût de l'éducation des enfants et de la modestie des allocations familiales. Les villes sont d'avis que l'augmentation de l'aide (fédérale) aux familles allégerait leur fardeau financier. Elles ont raison sur ce point : si la politique familiale était plus efficace, une partie des familles pauvres ne serait plus pauvre.

Les efforts devraient peut-être se concentrer sur la lutte contre la ségrégation plutôt que sur la politique familiale. Le récent débat sur la politique de la famille, centré essentiellement non pas sur la politique sociale locale, mais sur l'ajustement des politiques de revenu, ne résoudra pas le problème de la ségrégation. Si la politique familiale était considérée dans son sens large, autrement dit incluait la délinquance juvénile, la défection scolaire et la maltraitance des enfants, elle pourrait devenir un sujet de politique locale. Or la discussion actuelle est limitée à la seule situation financière des familles. L'une des questions qui rapproche la politique fédérale et la politique locale est celle des structures d'accueil pour les enfants (aide financière fédérale aux nouvelles structures d'accueil extra-familial), mais pour le moment, elle ne présente aucun lien avec les politiques urbaines.

D'un autre côté, le consensus grandit sur le fait que l'intégration ne se limite pas à la sphère professionnelle et que la politique sociale n'est pas qu'une question de (plus de) moyens financiers.

La nécessité de normes ou d'un suivi au niveau national n'est ni clairement exprimée ni considérée comme essentielle, en raison entre autres des différences de culture politique et de système institutionnel.

Les problèmes sociaux diffèrent fortement entre régions germanophones et francophones. Un exemple : la présence d'enfants étrangers dans les écoles est un problème majeur à Zurich, mais pas à Genève, où la question est moins politisée. Genève dispose d'une politique d'intégration des migrants, même illégaux (« sans papiers »). L'attitude envers les squatters varie aussi selon les régions.

### **Les problèmes sociaux dans les villes suisses et l'avenir**

Certains interlocuteurs déclarent que les problèmes sociaux auxquels la Suisse est confrontée ne sont pas aussi graves que ceux d'autres pays (exclusion sociale, hostilité entre groupes d'origines ethniques différentes, banlieues dévastées, etc.). Ils soulignent également qu'en Suisse, les problèmes sociaux ne sont pas les plus importants. Tous s'accordent cependant à dire que la société suisse ne peut se satisfaire de sa politique sociale fragmentée et figée, et doit lutter contre la segmentation de

la politique urbaine. Comme le montrent les exemples étrangers, seule une politique intégrée et commune peut barrer la voie à certaines dérives.

### **1.1.4 Résumé : La politique sociale et les villes en Suisse<sup>1</sup>**

#### **Les villes dans le système fédéral suisse**

Les 26 cantons qui constituent ensemble depuis 1848 la Confédération suisse sous sa forme actuelle doivent être considérés comme des entités fédérées. La Suisse comprend 2896 communes et les villes n'y disposent d'aucun statut spécial. Dans la statistique, une ville est une commune comptant au moins 10 000 habitants.

Les compétences de la Confédération lui sont déléguées par les cantons, qui établissent les lois auxquelles doivent se soumettre les communes. Les communes ont des compétences propres en matière fiscale : elles ont le droit de percevoir des impôts locaux et d'en fixer le taux. En conséquence, 70% de leurs recettes sont d'origine locale (contre environ 55% en France et 10% aux Pays-Bas).

La Suisse est une « démocratie de consensus », selon la définition du politologue A. Lijphart. Trois éléments l'affirment : (1) le Parlement ne peut être dissout ni le gouvernement révoqué ; (2) des exécutifs de coalition sont présents à tous les échelons ; (3) les groupes d'intérêts et les acteurs économiques sont inclus dans le processus de décision politique.

De plus, la Suisse recourt fréquemment, dans son processus législatif, à des instruments de la démocratie directe tels que les référendums obligatoire et facultatif ou encore l'initiative populaire. La Suisse détient le record mondial du vote populaire : en moyenne, sa population doit voter sur une trentaine d'objets chaque année.

Le tableau 1 montre la répartition formelle des compétences entre les différents échelons de l'Etat.

**Tableau 1.1 Répartition formelle des compétences entre les échelons politiques**

Compétences	Domaines politiques
Confédération	Système monétaire ; défense nationale ; douanes ; service postal et télécommunications ; aviation ; transport ferroviaire ; affaires étrangères ; radio et télévision ; énergie nucléaire ; droit pénal ; requérants d'asile ; formation professionnelle ; recherche ; impôts fédéraux
Cantons	Police ; religion ; hôpitaux et santé publique ; énergie ; planification régionale ; enseignement supérieur ; prisons ; impôts cantonaux
Communes	Transports publics (dans les villes) ; approvisionnement en gaz, en électricité et en eau ; voirie ; aide sociale ; culture ; planification et construction locales ; impôts locaux
Confédération + cantons	Développement territorial ; agriculture ; politique environnementale ; commerce, industrie et travail ; droit civil ; routes ; sécurité sociale
Cantons + communes	Routes locales ; santé ; écoles publiques et formation ; sport

Il est important de souligner ici que l'aide sociale est du ressort communal, alors que la sécurité sociale est une tâche incombant à la fois à la Confédération et aux cantons.

<sup>1</sup> Pendant la réunion d'experts organisée à la fin de la présente étude exploratoire (20-21 novembre 2003), M. Daniel Kübler, de l'Université de Zurich, a donné une vue d'ensemble des positions des villes sur la politique sociale en Suisse. Ce paragraphe est un résumé de cet exposé. La responsabilité de ce résumé appartient aux auteurs de la présente étude.



### Les villes et l'étalement urbain

Il n'existe pas de pouvoir exécutif formel à l'échelon des agglomérations. Toutefois, les autorités suisses en reconnaissent l'existence à travers la définition d'aires statistiques métropolitaines, calculées à l'occasion de chaque recensement de la population. La définition de l'agglomération est la suivante : regroupement de communes urbaines ayant des liens morphologiques (continuité de l'espace bâti) et des rapports d'interdépendance fonctionnelle, réunissant au moins 20 000 habitants et comprenant un pôle formé d'une ville-centre. Les communes sont incluses dans l'agglomération sur la base de deux types de critères : le nombre de pendulaires se rendant dans la commune noyau, d'une part, et, de l'autre, le lien de continuité de la zone bâtie, sa densité et sa croissance.

L'une des principales caractéristiques des plus grandes agglomérations suisses est qu'elles débordent les frontières cantonales pour la plupart, et même nationales pour quelques-unes. Cette situation crée un problème considérable de coordination et de répartition des compétences, et rend d'autant plus urgente une intégration des politiques.

Le tableau 2 montre la situation des sept plus grandes agglomérations.

**Tableau 1.2 Population, nombre de communes et d'entités territoriales dans sept agglomérations**

Agglomération	Population	Communes	Entités territoriales
Zurich	1'084'027	133	3 cantons suisses + 1 Land allemand
Bâle	691'606	118	3 cantons suisses + 1 Land allemand + 1 département français
Genève	636'937	127	2 cantons suisses + 2 départements français
Berne	349'096	43	2 cantons suisses
Lausanne	309'120	67	1 canton suisse
Lucerne	196'550	17	3 cantons suisses
Lugano	137'389	80	1 canton suisse + 2 régions italiennes

### Les problèmes des villes

Quatre évolutions (politiques) interdépendantes doivent être mentionnées à propos du processus de décision politique dans les villes.

- Dans les régions urbaines, la ségrégation sociale se développe selon deux axes : le premier est lié à l'exode des familles les plus favorisées du centre des villes vers ce que l'on appelle les « banlieues dorées » ; le second résulte du fait que les industries et les centres commerciaux de certaines zones suburbaines attirent la main-d'œuvre non qualifiée (migrants).
- Cette ségrégation semble engendrer de nouveaux clivages politiques. Les villes-centres attirent les personnes recherchant des services publics et des événements culturels de qualité, qui sont plus sensibles aux problèmes sociaux et votent à gauche, alors que l'électorat suburbain a tendance à se focaliser davantage sur la question de l'immigration et sympathise avec la droite nationaliste-conservatrice. Les résidents de la périphérie urbaine sont plus prospères sur le plan économique, ce qui les rapproche de la droite libérale.
- Comme les élites des villes-centres sont sensibles aux problèmes des populations socialement marginalisées – chômeurs, pauvres, personnes âgées, malades, migrants, toxicomanes, prostitués, etc. –, il est plus facile d'y mettre en place des politiques (sociales) inté-

gratives. A l'inverse, les élites suburbaines sont plus sensibles aux problèmes des résidents suisses « ordinaires » – crime, immigration, incivilités, etc. –, ce qui ouvre la voie à des politiques (sociales) plus axées sur des cas particuliers.

- On peut donc résumer ainsi les problèmes auxquels est confrontée la politique sociale dans les villes :
  - la situation fiscale précaire des villes-centres, due à l'érosion de l'assiette fiscale et à la hausse des dépenses d'aide sociale ;
  - les conflits opposant les villes-centres et leurs périphéries, imputables à des opinions politiques divergentes sur les questions sociales et à l'absence de compensation des charges de centralité ;
  - les conflits entre villes-centres et canton attribuables, d'une part, aux opinions politiques divergentes sur les questions sociales et, d'autre part, aux revendications d'autonomie.

Cela dit, les opinions contradictoires sur l'orientation de la politique sociale semblent au moins aussi importantes, si ce n'est plus, que les problèmes concernant les structures gouvernementales.

### **Le rôle de la Confédération dans la politique (sociale) urbaine**

L'un des éléments essentiels dans ce contexte est l'article dit « des villes et des communes » de la Constitution fédérale (1999), qui permet à la Confédération de participer à la résolution des problèmes des agglomérations, notamment dans le domaine des transports, de l'environnement et des affaires sociales.

A ce jour, la Confédération a agi à trois niveaux : elle a réformé la péréquation financière (RPT) ; elle encourage une approche intégrée des problèmes et des solutions politiques impliquant les trois échelons de l'Etat (Conférence tripartite sur les agglomérations instituée en 2001) ; elle a lancé plusieurs projets pilotes dans des aires métropolitaines.

En conclusion, les principaux obstacles qui s'opposent à la mise en place d'une politique sociale urbaine à l'échelon fédéral sont au nombre de trois.

- Puisque la politique sociale relève pour l'essentiel des compétences des cantons et des communes, la Confédération ne peut agir que par des incitations. Or, les incitations sont principalement utilisées par ceux qui sont d'ores et déjà convaincus de la nécessité d'un changement (drogues).
- Eu égard aux importantes disparités sur le plan des ressources, la Confédération devrait jouer un rôle central (d'organisatrice) en matière de compensation.
- Etant donné les vues divergentes des principaux acteurs en ce qui concerne la politique sociale, la Confédération devrait remplir une fonction de pilotage en définissant des objectifs politiques clairs.

## 1.2 Stratégies possibles et expériences

### 1.2.1 *Stratégies possibles et expériences: relations verticales / coopération verticale et intégration des politiques*

#### **Continuité et changement**

Si l'on prend la juste mesure de tous les éléments de changement et de continuité, la conclusion suivante s'impose : les modèles actuels d'intégration horizontale et verticale des politiques mis en place pour répondre aux problèmes de villes permettent aux cantons de conserver la position traditionnellement forte qui est la leur dans les relations entre les échelons gouvernementaux de la Suisse. La tendance à la métropolisation et le fait que les relations entre différents niveaux de l'Etat ont pris toutes sortes de formes, ainsi que la prise de conscience d'une interdépendance mutuelle ont transformé les structures relationnelles autrefois homogènes et hiérarchiques, sans pour autant renforcer la position des gouvernements urbains par rapport aux échelons territoriaux supérieurs (Kübler et al. 2003).

Même si ses fondements restent étonnamment stables (les cantons continuent à détenir le pouvoir, la position des exécutifs locaux restant faible dans le jeu des forces politiques), les changements qu'a subis le système sont loin d'être insignifiants et sont, à long terme, susceptibles de le remettre en question, voire de le miner. C'est du moins ce que pensent certaines des personnes interviewées, qui voient dans l'art. 50 le symptôme d'une évolution des positions et des rapports de force.

#### **L'art. 50 Cst. et les politiques fédérales / cantonales des agglomérations**

A première vue, cet article n'est pas révolutionnaire, mais il est apparemment crucial dans le contexte suisse, car il permet formellement à la Confédération et aux communes de dialoguer et de traiter directement sans l'aval des cantons. Bien que son introduction dans la Constitution ne puisse être considérée comme un bouleversement, elle constitue sans nul doute un pas décisif et définitif vers la reconnaissance du droit des communes à coopérer sans intermédiaire avec la Confédération et entre elles sous la forme choisie (agglomérations, régions, etc.). Le changement est donc fondamental pour la structure du pouvoir en Suisse, quoique personne ou presque ne s'en soit rendu compte en votant la nouvelle constitution (Muheim).

Tous les spécialistes ne considèrent pas que ces récentes dispositions visant à renforcer la coopération verticale entre Confédération, cantons et communes marquent un tournant majeur. Le nouveau mode de coopération défini dans les lignes directrices sur l'art. 50 de la Constitution (octobre 2002) est resté lettre morte. Les intentions du législateur sont louables, mais il faut encore que le nouvel article se traduise par des actes. Il faut attendre qu'il porte des fruits pour savoir s'il répond à une réelle volonté politique (Wohlwend).

D'autres (Muheim) ne portent pas de jugement, déclarant que l'art. 50 est la reconnaissance factuelle d'une évolution qui s'est ébauchée dans les années 60 et 70 et qui a connu une accélération fulgurante dans les années 90 : la reconnaissance des communes, des villes-centres et des agglomérations, ainsi que leur coopération. Puisque la Confédération ne peut plus nier l'existence des agglomérations, elle peut avoir avec elles des relations directes (à condition d'en informer les cantons).

Plusieurs des personnes interviewées sont convaincues que l'art. 50 n'enthousiasmait pas le Conseil fédéral. Des services fédéraux y avaient décelé toute une série de contradictions. Ils décidèrent ensuite, en accord avec les responsables des gouvernements cantonaux, de créer une conférence tripartite sur les agglomérations (la CTA, fondée officiellement en février 2001). Les villes et les agglomérations y sont représentées et sa composition reflète l'existence de différentes régions linguistiques. Décrite comme une « plate-forme dynamique de discussion », elle peut être considérée comme

une sorte d'engagement formel faisant suite à l'entrée en vigueur du nouvel article constitutionnel, engagement qui pourrait déboucher sur d'importantes nouveautés.

L'une des tâches de la CTA, toujours en cours de mise en place, est de définir une politique nationale des agglomérations et le partage des responsabilités qu'elle implique. Les lignes directrices d'octobre 2002 mentionnées ci-dessus ne répondent pas encore à ces questions ; elles se contentent de les reformuler. La seule déclaration claire semble être la suivante : « Il est apparu nécessaire de préciser ce que l'on entend par 'politique des agglomérations de la Confédération', étant entendu qu'il incombe en premier lieu aux cantons de mener une telle politique » (citation extraite du commentaire officiel du Conseil fédéral). Cela ne facilite toutefois pas les choses : peut-on dans ce cas parler encore d'une politique fédérale des agglomérations ?

Quoi qu'il en soit, la Confédération, agissant avec prudence, a commencé à assumer des responsabilités et encourage la coopération et le renouveau politique par des projets dans les agglomérations et entre les agglomérations, ce qui pourrait faire avancer la discussion au sein de la CTA.

### **Politique des agglomérations et politique sociale**

Le point essentiel pour la présente étude est le suivant : les aspects sociaux, y compris le problème des migrants et la politique d'intégration, sont très présents dans la politique suisse des agglomérations. Elle établit de ce fait un lien qui pourrait être renforcé entre l'aménagement du territoire (la colonne vertébrale historique de la politique des agglomérations et de ce qui l'a précédé) et la politique sociale. Toutefois, même si elle fournit l'exemple le plus évident de coopération verticale assortie d'une certaine dynamique, la politique sociale reste relativement peu développée.

La Conférence tripartite (qui comprend un groupe de travail technique sur la politique sociale) n'est pas dotée de ressources financières ou d'infrastructures importantes.

Le groupe de travail, présidé par la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), s'efforce de définir des formes possibles de politique sociale urbaine avec des représentants des trois échelons gouvernementaux. Il propose l'élaboration de programmes concernant :

1. les politiques familiales. Travaux de recherche : comment modifier le système de sécurité sociale (en rapport avec les impôts et la prise en charge des enfants ?) de manière à ce qu'il réponde aux besoins des familles (pauvres) ? La CDAS a fait réaliser une étude à ce sujet.
2. l'identification du problème financier, qui consiste à analyser qui paie quoi dans certains cas typiques, et à poser une sorte de diagnostic.
3. une étude sur les possibilités de création de guichets uniques pour les problèmes sociaux.

La Conférence tripartite affirme encourager ce genre de propositions, elle mais n'a à ce jour accepté que le premier projet, apparemment en raison d'un manque d'argent qui pourrait bien traduire une absence d'intérêt. Les villes font pression pour que les travaux avancent, mais tant les cantons (par peur de perdre de leur pouvoir) que le gouvernement fédéral (qui ne souhaite pas réglementer plus, intervenir plus ou avoir plus de compétences) privilégient une progression beaucoup plus lente et n'ouvrent pas volontiers les cordons de leur bourse. Dans ces conditions, tout progrès est difficile.

### **Les progrès limités de la coopération verticale dans le domaine social**

A l'heure actuelle, le problème des « working poors » et la nécessité de réexaminer l'aide aux familles pauvres sont clairement mis en avant. Bien que déçues et impatientes, les villes exercent, sur la Confédération notamment, une pression qui semble assez efficace. Néanmoins, les projets expérimentaux – sans parler des programmes véritables – se font attendre. De même, la discussion sur

l'intégration et la coordination des prestations sociales aux échelons fédéral, cantonal et communal, centrée sur la répartition des charges, semble faire peu de progrès.

De manière générale, l'intérêt des structures triparties pour la sécurité sociale et la politique sociale locale est faible. Les ressources sont modestes et la volonté politique manque, bien que la nécessité de réformes (en ce qui concerne la répartition des tâches, les compétences et les finances) pour répondre aux problèmes des villes ne cesse d'être soulignée. Cette situation pourrait être due à la complexité des structures mises en place au fil des années, ainsi qu'à la crainte de quitter un terrain bien connu pour favoriser de nouvelles interactions et s'engager dans des nouvelles relations.

### ***1.2.2 Stratégies et expériences possibles : relations horizontales***

#### **Coopération entre villes**

Les tentatives des villes suisses pour s'organiser et établir des relations de partenariat avec la Confédération se heurtent à la résistance des cantons, qui ne veulent pas abandonner leurs prérogatives hiérarchiques (Cunha). Cela ne signifie pas pour autant qu'il n'existe aucune forme de coopération entre certains cantons et certaines villes, ou que les villes sont livrées à elles-mêmes. Les villes se sont regroupées dans une association : l'UVS. Par ailleurs, les directeurs des affaires sociales de 40 villes ont créé il y a cinq ans l'Initiative des villes « Pour l'amélioration de la protection sociale ».

En Suisse, il est presque de tradition que toute innovation provienne du bas de la pyramide. Cela n'est pas une catastrophe en soi, car les autorités et les spécialistes locaux et régionaux sont ainsi contraints de se montrer créatifs et déterminés. Les villes savent que la seule manière d'améliorer l'intégration verticale des politiques et la coopération est la stratégie des petits pas : les cantons resteront responsables et compétents pour tout ou presque. Pour modifier une politique, il faut faire un travail de persuasion à tous les échelons. Pour qu'un changement ait lieu, il faut d'abord que les villes et d'autres milieux (scientifique, presse) suscitent le débat dans la population, que l'échelon local / régional ou fédéral formule des programmes d'impulsion et d'encouragement, puis que les offices fédéraux coordonnent le développement des innovations par le biais de projets pilotes dans certains cantons, puis encore que les stratégies soient évaluées, que les cantons acquièrent des convictions, que des négociations aient lieu entre cantons et entre ceux-ci et la Confédération et, enfin, que les cantons adoptent les innovations en question. En d'autres termes, il faut montrer que les choses fonctionnent sur le terrain, habituer les acteurs à de nouvelles méthodes de résolution des problèmes de société et /ou apporter des preuves concrètes.

Le processus est lourd et nécessite du temps. Une source de frustration supplémentaire provient du fait que lorsque la mise en œuvre des innovations est garantie (lorsque les villes disposent de la latitude nécessaire pour les réaliser elles-mêmes ou sont assurées du support actif [de certains] des cantons urbains), seule la moitié du chemin a été parcourue. Les villes doivent encore s'acquitter de la difficile tâche d'obtenir de la Confédération qu'elle statue de manière adéquate sur ces innovations, afin de leur permettre de résoudre véritablement leurs problèmes elles-mêmes.

Cela explique peut-être pourquoi le président de l'Initiative des villes la décrit comme un « groupe d'entraide ». Sa principale stratégie consiste à élaborer des méthodes efficaces et pragmatiques de résolution des problèmes. L'existence de 26 systèmes cantonaux différents et d'un trop grand nombre d'offices fédéraux, d'institutions et de lois constitue un grand obstacle. L'Initiative des villes s'efforce d'obtenir des changements dans ce domaine, mais la situation contraint à des négociations très pragmatiques visant non pas à créer de nouvelles stratégies nationales, mais à élargir la marge de manœuvre des villes pour leur permettre de développer leurs propres politiques. Il faut, autrement dit, trouver des solutions à des problèmes qui ne sont pas encore perçus par les structures formelles ou qu'elles ne sont pas encore disposées à résoudre (Stocker et Wohlwend).

Les villes proposent également :

- un accès direct au financement par la Confédération ;
- des contrats de performance entre les communes et la Confédération, et entre les cantons et les communes, par exemple sur l'intégration des migrants. Certaines villes ont besoin d'argent et de moyens pour tenter de répondre aux problèmes concernant les jeunes immigrés Africains, qui prennent rapidement de l'ampleur. Elles souhaitent recevoir ces aides directement de la Confédération, afin de pouvoir proposer à ces jeunes des projets et des programmes aussi tôt que possible. Dans bien des cas, il est vain d'attendre que le canton réagisse, le processus étant trop lent. Par ailleurs, il est probable que parce que le problème n'est pas perçu de la même manière, l'autorisation et / ou l'aide nécessaire ne sera jamais accordée. La solution à ce problème et à d'autres problèmes réside dans des contrats de performance transparents et précis entre la Confédération et les cantons, et entre la Confédération et les communes (Stocker) ;
- la prise d'initiatives propres : la ville investit de l'argent provenant de ses caisses sans y être obligée (ou même autorisée) pour résoudre les problèmes auxquels elle est confrontée. Les besoins et les tensions sociales ne peuvent pas (ou plus) être niés.

Les villes constatent des progrès dans certains domaines.

- Le seco (Secrétariat d'Etat à l'Economie) travaille à un projet de réseaux de partenaires dans le domaine de l'assurance-chômage, de l'assurance-invalidité et de l'aide sociale. Son ambition est de trouver une solution inédite pour faire face à une situation très complexe.
- On entrevoit les premiers signes de progrès vers un terrain commun dans le domaine des politiques d'intégration. Tous les acteurs ont reconnu que les politiques d'intégration ne devaient pas se limiter aux problèmes des migrants. Certains concepts tels que l'intégration, l'« empowerment » (aider les gens à prendre leurs propres responsabilités) et la prévention font leur chemin dans les esprits. Il est désormais acquis que la politique sociale doit être une politique durable et non pas se limiter à quelques mesures curatives (« Sozialpolitik als Reparaturwerkstatt »). Simultanément, comme on l'a vu au chapitre 1.1, les villes se plaignent de manquer de compétences formelles en matière de politiques d'intégration, et de moyens pour accélérer l'intégration sociale et professionnelle.
- Les revendications et recommandations en matière de politique familiale font considérablement bouger les choses. Pour la première fois, une large coalition de villes et de grandes organisations très influentes, issues de milieux et de familles politiques différents, s'est ralliée à une même cause.

### **Coopération entre cantons**

La Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales joue un rôle important dans le domaine de la politique sociale. Elle constitue en effet l'échelon intermédiaire entre les cantons et la Confédération. Née de la volonté commune des cantons, sa vocation n'est pas d'être une institution, mais une plate-forme d'échange et de discussion. (C'est précisément à ce propos que d'autres personnes interviewées dans le cadre de la présente étude souhaitent que les cantons soient plus disposés à tirer des enseignements des expériences des autres.)

C'est également l'échelon où est définie la position des cantons envers la Confédération dans certains domaines.

Les thèmes prioritaires de la Conférence sont les suivants :

- la nouvelle péréquation financière entre les cantons,
- la collaboration avec les villes et les communes,
- la Conférence tripartite sur les agglomérations.

Les principaux sujets sur lesquels elle travaille sont :

1. les assurances sociales,
2. l'emploi et l'aide sociale,
3. la politique sociale,
4. les statistiques,
5. l'immigration,
6. la formation dans le domaine social,
7. l'aide aux victimes,
8. la Convention intercantonale relative aux institutions sociales (structures privées / financement public)
9. les toxicomanies.

La Conférence travaille à une répartition plus équitable des ressources entre les cantons. Elle tente également d'élaborer des normes (maximum et minimum) ménageant une marge de manœuvre suffisante pour tenir compte des différences de recettes et de taxation entre les cantons.

Elle n'est pas considérée comme une instance publique qui prend souvent des décisions importantes. On lui reconnaît en revanche un certain rôle en matière de négociation et de travail de persuasion de ses « membres ». Toutefois, les cantons ont rarement la même perception des causes des problèmes et des moyens de changer les choses. Les divergences sont très grandes, dans tous les domaines. Les villes ont une position spécifique, qui ne correspond souvent pas à celle des cantons. Les cantons plus densément peuplés ne sont pas automatiquement plus intéressés par une collaboration. Ainsi, la relation entre les cantons et leurs villes n'est de loin pas partout pareille. Certaines tensions proviennent par exemple de la péréquation des charges en place dans le domaine de la sécurité sociale : le système de rentes de vieillesse comporte une composante liée à au besoin que la Confédération cofinance avec les cantons (en fonction de leur situation financière). Dans le riche canton de Zurich, la contribution de la Confédération est très modeste et le canton répercute les dépenses sur les municipalités, si bien que la ville de Zurich doit assumer un fardeau très lourd. La ville souhaite donc que les règles soient modifiées et s'est adressée à ce propos à la Confédération. Or cette dernière considère qu'il s'agit d'un problème ne concernant que le canton et la ville.

Certaines des personnes interviewées regrettent l'optique étroite adoptée en ce qui concerne l'intégration des migrants. Les cantons discutent du nombre supplémentaire d'immigrants que chacun d'entre eux doit « prendre », du poids du fardeau qui peut être supporté, et n'accordent pas assez d'attention à la question de l'intégration.

### ***1.2.3 Intégration des politiques et nouveaux réseaux à l'échelon des villes et des agglomérations***

Les structures financières et hiérarchiques qui font parfois obstacle à l'innovation ne doivent pas être utilisées comme prétexte pour s'abstenir de rechercher de nouveaux partenariats ou de réformer les

politiques. Plusieurs personnes interviewées soulignent que l'époque actuelle réclame non seulement une adaptation des modes de relation en vigueur, mais aussi de nouvelles formes de coopération et de coordination. La volonté de s'engager activement dans de nouveaux partenariats n'est pas toujours aussi affirmée qu'elle devrait l'être. La coopération entre les ONG, qui jouent traditionnellement un rôle important dans le domaine social, ainsi qu'entre ces ONG et les gouvernements locaux, régionaux et cantonaux pourrait être plus étroite. Il en va de même des coopérations intersectorielles impliquant l'aménagement du territoire et l'économie (collaborations avec les milieux économiques dans le cadre de programmes pour l'emploi impliquant secteurs public et privé, etc.).

Alors que la coordination entre assurances sociales et programmes sociaux (ou d'aide sociale) locaux reste difficile, plusieurs villes travaillent au niveau local pour intégrer les services (guichets uniques) et améliorer l'attitude des organisations dans le domaine social. Les décideurs locaux et les personnes de terrain conçoivent des programmes sociaux englobant les différents aspects de la politique urbaine *sociale* (sécurité sociale, aide sociale et réintégration dans le marché du travail). Les personnes interviewées voient dans ces actions des perspectives prometteuses.

### **Concentration sur l'intégration (sociale et professionnelle)**

Cunha et Stofer soulignent que les acteurs locaux doivent se mobiliser en faveur de la coopération dans le domaine de l'intégration professionnelle et sociale. Ce processus de coordination ne peut en aucun cas être du ressort de la Confédération. Il s'agit avant tout d'une question de volonté.

La répartition des compétences (ainsi que la question d'échelle) est cruciale elle aussi. Lorsque les acteurs sont physiquement proches les uns des autres (dans les petites villes par ex.), on peut dire de manière générale que la probabilité de collaboration est plus élevée. Cependant, à Genève et dans d'autres grandes villes, c'est exactement le contraire. Alors que le travail en réseau devrait être la règle entre les services sociaux, la concurrence et les luttes de pouvoir (protection de la clientèle) dominent parfois. A Genève par ex., les services sont très cloisonnés. Le service responsable du revenu minimum ne collabore ni avec l'office cantonal de l'emploi ni avec d'autres services. Cela étant, il serait faux de croire qu'une répartition adéquate des tâches et des compétences suffit pour que le système fonctionne parfaitement. Chaque acteur courbe déjà l'échine sous le poids du travail. Déclarer qu'il faudrait travailler en réseau ne suffit pas. Cette démarche a son prix et beaucoup considèrent à tort que le travail en réseau est synonyme d'économie. Dans cette optique (seulement), l'intégration des politiques sociales locales est une question d'argent : il faut suffisamment de moyens pour pouvoir fournir des services intégrés.

Bien que différant considérablement d'un canton à l'autre, la répartition des compétences est relativement claire dans chacun d'entre eux. Ce sont la volonté et la capacité de coopérer qui sont déterminantes. Les stratégies peuvent être bonnes ou mauvaises. L'essentiel réside dans l'animation des réseaux et une bonne formation au travail en réseau des responsables (intégrant les « langages » des différentes professions). Il n'y a pas de véritable débat à ce niveau en Suisse.

L'objectif devrait être d'aider les gens et de les accompagner jusqu'à leur réintégration sociale et professionnelle. De nouvelles structures peuvent y contribuer, mais la culture professionnelle doit évoluer elle aussi (Muheim).

L'un des meilleurs exemples est certainement celui de Zurich. Le « Modell Zürich », un projet suivi de près durant des années par des praticiens et des chercheurs en politique sociale d'autres pays européens, induit selon les observateurs un changement culturel, puisque le financement des déficits cède la place à un financement axé sur des résultats définis dans des accords précis. Simultanément, il a permis au gouvernement de la ville de dépister des lacunes et de supprimer des services faisant double emploi. Le modèle zurichois repose sur trois principes :



- de la garantie du revenu à l'intégration active ;
- de l'aide sociale au travail ou à l'activité ;
- de la gestion des cas individuels visant à fournir une source de revenu à la mise à profit du potentiel des clients au sein de leurs communautés.

Le bon fonctionnement du Département des affaires sociales dépend de plusieurs éléments fondamentaux :

- centres de services sociaux régionaux proposant l'ensemble des services,
- proximité avec les bénéficiaires,
- utilisation des ressources des quartiers et des communautés pour l'intégration,
- encouragement des efforts individuels,
- mise en place de réseaux avec d'autres organisations (bénévoles) et départements municipaux.

La ville de Winterthour essaie de faire en sorte que ses jeunes habitants n'aient pas recours à l'aide sociale en leur proposant un emploi lors de leur première visite au service social. Le but de ce projet est de réduire la demande d'aide sociale par une collaboration rapide et simple entre le service d'aide sociale et le bureau communal de l'emploi. Il vise les jeunes susceptibles d'accepter un travail à court terme.

Winterthour a également lancé des programmes ambulatoires pour les jeunes filles et les jeunes gens (de 13 à 18 ans) qui ont des problèmes à l'école, ont interrompu leur scolarité, ont glissé dans la petite criminalité ou souffrent de problèmes psychiques. En outre, Winterthour souligne « la tendance croissante des cantons et de la Confédération à faire endosser des responsabilités aux villes ».

### **Guichets uniques**

Même si les cantons jouissent d'une large autonomie en matière de politique sociale, la Confédération continue à jouer un rôle dominant, parce qu'elle est responsable des principales assurances sociales. Cependant ces assurances sont très cloisonnées et constituent un système trop complexe pour le citoyen. Le canton ou la ville peut simplifier les choses par exemple en créant des guichets uniques, en pratiquant la collaboration interinstitutionnelle, en ouvrant des centres de quartier ou par le travail social en général (Zürcher).

En Suisse, le débat se circonscrit autour des « assistés lourds », autrement dit des personnes susceptibles de dépendre de l'aide sociale durant tout le reste de leur vie. En fait, personne n'en est responsable. Ils sont renvoyés d'un service à l'autre, placés sur des listes d'attente, etc. La création de guichets uniques devrait permettre aux professionnels de mieux les prendre en charge (Cunha et Stofer).

### **Intégration de programmes sociaux, économiques et territoriaux dans la politique des villes**

Parallèlement à l'intégration de la politique sociale et de l'aide sociale à l'échelon local ou (selon la taille) régional / de l'agglomération, une autre question porte sur l'intégration de ces programmes sociaux dans des politiques urbaines plus larges et, inversement, sur l'intégration des aspects économiques et territoriaux (logement, réhabilitation urbaine) dans les programmes sociaux. Ce pas en avant paraît difficile à franchir.

Alors que presque partout ailleurs en Europe le pas a été fait, certaines personnes interviewées pensent que la Suisse accuse un retard considérable sur ce point. Leurs arguments varient.

Les unes disent qu'en raison du manque d'intégration des lois, des mesures et des programmes relevant de la politique sociale, l'intégration avec d'autres domaines de la politique des villes est actuellement impossible à réaliser ou même à envisager.

D'autres considèrent que les villes sont partiellement responsables du retard : « En Suisse, l'intégration à l'échelon local est peu développée. Les villes commencent par réclamer plus d'argent à la Confédération, aux cantons et aux communes de leur périphérie, ce qui a empêché la formulation de politiques intégrées d'aménagement du territoire et de développement des villes et des quartiers. » (Kübler).

D'autres enfin cherchent une explication dans la nature non pas proactive, mais réactive de la politique sociale en Suisse. Un exemple : aucune véritable coopération ne semble exister dans le pays entre les domaines social et économique (autrement dit, aucun lien entre la formation et le marché du travail), pas plus que dans le domaine social lui-même. Les personnes sont simplement réorientées vers d'autres services lorsque leur situation change. Légalement, les partenariats public-privé sont possibles en marge des tâches légales des services, mais aucun n'existe en pratique (Muheim). A l'échelon local cependant, on trouve des exemples intéressants d'emploi-formation de jeunes en collaboration avec les entreprises locales.

Une autre particularité, déjà signalée plus haut, est l'influence limitée des pouvoirs publics (villes, cantons et Confédération) sur le front du logement, considéré comme un élément-clé de la politique urbaine intégrée dans toutes les villes ou agglomérations européennes. L'immobilier est un secteur essentiellement privé dominé par les promoteurs et les sociétés propriétaires de logements sociaux. Il est difficile de dire jusqu'à quel point des efforts sérieux sont consentis pour obtenir leur collaboration dans le cadre de programmes de logement régionaux ou sous d'autres formes (moins contraignantes). Le programme de développement de quartiers de Bâle est un exemple de projet de politique urbaine élargie.

A titre de conclusion provisoire, on peut dire que la politique des agglomérations est susceptible d'évoluer vers l'intégration. Pour le moment toutefois, les différentes politiques sectorielles, bien que placées sous son « aile », restent cloisonnées.

#### ***1.2.4 Le rôle de la Confédération dans la promotion de l'intégration verticale et horizontale des politiques***

Vu la position hésitante et prudente des groupes travaillant sous l'égide des offices fédéraux dans le cadre des structures tripartites, les recommandations formulées par des scientifiques tels que Cunha et Stofer, qui conseillent à la Confédération de jouer un rôle plus actif et facilitateur, semblent difficilement applicables. Malgré cela, ils soulignent l'importance primordiale (subsidiarité) de l'intégration des politiques et des réseaux à l'échelon local ou régional et sont d'avis que la Confédération doit soutenir ce processus clé :

- en facilitant la reconnaissance du droit à un revenu minimum et en définissant une norme nationale (sur la base de celles qui sont actuellement proposées par les organes qui coordonnent les cantons),
- en facilitant la création d'un lien entre intégration professionnelle et insertion sociale, par l'extension des compétences des responsables des bourses de l'emploi, par des incitations financières, en rendant les systèmes plus cohérents (on assiste actuellement à un certain « recyclage » des personnes assistées vers l'assurance chômage),
- en assumant un rôle innovateur (projets pilotes de coopération entre communes – agglomérations, etc.) : en injectant de « l'huile financière ».

Position des représentants des offices fédéraux (Gärtner et Tobler) :

La Confédération pourrait assumer les responsabilités suivantes :

- informer à propos des stratégies réussies et les promouvoir ;
- financer des expériences ;
- insister sur le fait que le cloisonnement des différents services du système de sécurité sociale pose des problèmes au niveau local.

Pourquoi un rôle de médiateur (entre cantons / entre les cantons et les communes) n'est-il pas prévu pour la Confédération ? Parce qu'un gouvernement central ne peut pas agir en médiateur. Peut-être même ne le devrait-il pas. Il y a deux raisons à cela : des efforts ont été entrepris depuis des années pour unifier les systèmes d'aide sociale, mais aucun consensus ne s'est dégagé. La médiation a donc échoué dans une certaine mesure, et même si elle avait réussi, il n'est pas certain que des normes communes auraient apporté une solution quelconque.

En revanche, les études de cas peuvent mettre en relief des différences, stimuler le débat politique, ce qui peut avoir en soi un effet médiateur.

Les cantons n'attendent pas de la Confédération qu'elle assure une « veille sociale », bien au contraire, puisqu'ils ne collaborent pas spontanément avec l'Office fédéral de la statistique qui produit des statistiques sur l'aide sociale (cet office doit les inciter à le faire).

### 1.3 Résumé

- Les modèles actuels d'intégration horizontale et verticale des politiques mis en place en réponse aux problèmes de villes ne modifient pas la position traditionnellement forte des cantons dans les relations entre les échelons gouvernementaux de la Suisse. La tendance à la métropolisation, le caractère plus complexe des relations entre les niveaux de l'Etat ainsi que la prise de conscience d'une interdépendance mutuelle ont transformé les structures relationnelles autrefois homogènes et hiérarchiques, sans pour autant renforcer la position des exécutifs urbains par rapport aux échelons territoriaux supérieurs.
- Cependant, la politique nationale des agglomérations a évolué lentement mais constamment. La nécessité d'intensifier la coordination entre la Confédération, les cantons et les communes, et le besoin de procéder à des échanges de vues sont désormais reconnus, comme le montre le nouvel art. 50 de la Constitution suisse.
- Dans cette politique des agglomérations, la politique sociale fait cependant figure de parent pauvre. Pour le moment, le problème des « working poors » et la nécessité de réexaminer l'aide aux familles pauvres font clairement partie des priorités, mais les projets expérimentaux – sans parler des programmes véritables – se font attendre.
- De même, la discussion sur l'intégration et la coordination des prestations de sécurité sociale aux échelons fédéral, cantonal et communal, centrée sur la répartition des charges, semble faire peu de progrès. Les différences existant entre les systèmes de solidarité à l'échelon des cantons (péréquation financière) et entre les fiscalités et autres régimes à l'échelon des cantons et des communes rendent le débat d'autant plus complexe.
- Les relations financières et les structures hiérarchiques *formelles* font parfois obstacle à l'innovation. Ces relations et ces structures doivent aujourd'hui être adaptées, et de nouvelles formes de coopération et de coordination mises en place. Selon plusieurs personnes interviewées, les problèmes mentionnés plus haut ne doivent pas servir des prétextes. La

volonté de s'engager activement dans de nouveaux partenariats n'est pas toujours aussi affirmée qu'elle devrait l'être. Les coopérations avec les ONG et les entreprises sous forme de partenariats public-privé pourraient être développées. Il faudrait aussi que les cantons soient plus soucieux de tirer des enseignements des expériences faites par les autres.

- L'un des principaux problèmes auxquels les villes sont confrontées dans le domaine politique provient du fait que chaque loi est considérée comme autonome. Les villes membres de l'Initiative « Pour l'amélioration de la protection sociale » soulignent l'importance d'une perception plus globale des conséquences des lois et des mesures prises sur d'autres domaines et d'autres échelons gouvernementaux. Elles réclament des solutions nationales et intégrées. Actuellement, leur seule option est d'agir individuellement ou de s'appuyer sur des lois « fourre-tout ».
- Les villes savent aujourd'hui que la seule manière d'améliorer l'intégration verticale des politiques et la coopération est la stratégie des petits pas : les cantons resteront responsables et compétents pour tout ou presque. Pour modifier une politique, il faut faire un travail de persuasion à tous les échelons. Pour qu'un changement ait lieu, il faut passer par le processus suivant : susciter le débat → formuler des programmes d'impulsion et d'encouragement → faire des expériences pilotes dans des cantons choisis → évaluer → persuader les cantons → faire adopter les innovations par les cantons. En d'autres termes, il faut montrer que les choses fonctionnent sur le terrain ou apporter des preuves.
- Alors que la coordination entre assurances sociales et programmes sociaux (ou d'aide sociale) locaux reste difficile, plusieurs villes travaillent au niveau local à une intégration des services (guichets uniques) et cherchent à pousser les organisations à changer d'attitude dans le domaine social. Les décideurs locaux et les personnes de terrain conçoivent des programmes sociaux englobant les différents aspects de la politique urbaine sociale (sécurité sociale, aide sociale et réintégration dans le marché du travail).
- L'intégration de ces programmes sociaux dans des politiques urbaines plus larges et, inversement, l'intégration des aspects économiques et territoriaux (logement, réhabilitation urbaine) dans les programmes sociaux semblent être des étapes difficiles à franchir, mais qui l'ont été ailleurs en Europe. En comparaison internationale, les villes suisses sont en retard. La politique des agglomérations peut devenir une politique intégrée, mais pour l'instant les différentes politiques sectorielles, bien que placées sous son « aile », restent cloisonnées.

## Addendum

### 1. *Personnes interrogées (octobre 2002)*

Monika Stocker, conseillère municipale en charge du Département des affaires sociales de la ville de Zurich

Walter Amelia, collaborateur du secrétariat du Département des affaires sociales, Etat-major et service juridique, de la ville de Zurich

Gustave Muheim, président de Lausanne Région et du groupe de pilotage du projet d'agglomération lausannoise, syndic de Belmont

Ernst Wohlwend, président de l'« Initiative des villes : Politique sociale » et de l'exécutif de la ville de Winterthur, responsable du Département de la culture et des services de Winterthur

Frauke Sassnick Spohn, Département des affaires sociales de la ville de Winterthur

Ernst Zürcher, Secrétaire central, Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)

Georg Tobler, Groupe stratégique Politique des agglomérations, Office fédéral du développement territorial (are)

Ludwig Gärtner, chef du Secteur Recherche et développement, Office fédéral des assurances sociales

Géraldine Luisier Rurangirwa, Secteur Recherche et développement, Office fédéral des assurances sociales

Antonio Da Cunha, économiste et géographe, Observatoire universitaire de la ville et du développement durable, Université de Lausanne

Suzanne Stofer, Université de Lausanne

Daniel Kübler, politologue, Observatoire universitaire de la ville et du développement durable, Université de Lausanne, Université de Zurich

### 2. *Bibliographie*

Arbeitsamt Winterthur Koordinationsstelle für Arbeitsprojekte KAP (2001), *Kaleidoskop. Strategiekurs zur beruflichen Wiedereingliederung*, Arbeitsamt, Winterthur.

Conseil fédéral (2001), *Politique des agglomérations de la Confédération*, Rapport du Conseil fédéral du 19 décembre 2001, Office fédéral du développement territorial (are), Secrétariat d'Etat à l'économie (seco).

Hidber F. (2002), *Mädchen-Projekt jumpina: Hilfe beim Sprung in die Zukunft*, dans *Sucht Magazin*, n° 3, 2002, 42.

Huber P. (2002), *La Conférence tripartite sur les agglomérations : une plateforme dynamique*, dans *are forum* 1/2002, 47-50, Office fédéral du développement territorial, Berne.

*Kennzahlenvergleich Sozialhilfe in Schweizer Städten Berichtsjahr 2000*, GmbH Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung, Hambourg.

Kübler D. & Wälti S. (2001), *Drug Policy-Making in Metropolitan Areas: Urban Conflicts and Governance*, dans *International Journal of Urban et Regional Research*, vol. 25, n° 1, 2001, Blackwell Publishers, Oxford UK & Boston USA.

Kübler D., Schenkel W. & Leresche JP. (2002), *Bright lights big cities? Metropolization, intergovernmental relations and the new Federal urban policy in Switzerland*, article pour le numéro spécial sur le fédéralisme de la *Revue suisse de science politique*, janvier 2003.

Sozialdepartement der Stadt Zürich (2001), *Zukunftsfähige städtisch Sozialpolitik: Modell Zürich, Motivation, Zielsetzung und Stand der Neuorganisation des Sozialdepartements der Stadt Zürich*, Edition Sozialpolitik Nr 6, Sozialdepartement der Stadt Zürich, Zurich.

Sozialdepartement der Stadt Zürich (2001), *Entwicklungsmöglichkeiten der sozialen Sicherungssysteme, unter besonderer Berücksichtigung der Vernetzung der sozialen und beruflichen Integrationsbemühungen aller Systeme*, Sozialdepartement der Stadt Zürich, Zurich.

Speiser R. (2000), *Damit Jugendliche beim Sprung in die berufliche Zukunft nicht abstürzen*, dans *Sucht Magazine*, n° 6, déc. 2000, 38-39.

Stadt Winterthur (2002), *Stadtrat Winterthur Legislatorschwerpunkte 2002-2006*, Stadtrat Winterthur.

Stocker M. (2000), *Lernen aus den 90er-Jahren, Plädoyer für eine zukunftsfähige Sozialpolitik im Jahrzehnt danach*, Edition Sozialpolitik Nr. 4, Sozialdepartement der Stadt Zürich, Zurich.

Tobler G. (2002), *Politique des agglomérations de la Confédération: buts, stratégies, mesures*, dans *are forum* 1/2002, 44-48, Office fédéral du développement territorial, Berne.

Dossier: *Les villes et la politique sociale*, dans *Sécurité sociale*, CHSS 3/ 2002.

### 3. **Références**

Office fédéral du développement territorial (ODT) : [www.ore.ch](http://www.ore.ch)

Union des Villes Suisses : [www.staedteverband.ch](http://www.staedteverband.ch)

Initiatives des villes: Politique sociale : [www.staedteinitiative.ch](http://www.staedteinitiative.ch)

Office fédéral des assurances sociales : [www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch)

Conférence des gouvernements cantonaux: [www.kdk.ch](http://www.kdk.ch)

## 2. Le revenu minimum d'insertion à Rennes (France)

### Introduction

L'intérêt du système français de revenu minimum (Revenu minimum d'insertion – RMI) et de sa mise en œuvre pour la Suisse est triple. Premièrement, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est l'un des éléments les plus fondamentaux de la politique sociale de tout pays. Deuxièmement, le RMI est un excellent exemple de la manière dont les relations complexes entre les différents échelons de l'Etat, au sein de ces échelons ainsi qu'entre interventions gouvernementales et non gouvernementales peuvent à la fois faciliter les bonnes pratiques locales et y faire obstacle. Troisièmement, le RMI est un exemple de politique sociale où les villes jouent (ou sont contraintes de jouer) un rôle important sans que la législation leur accorde les compétences formelles de le faire.

### 2.1 Le contexte national

Le revenu minimum d'insertion (RMI), système général français de revenu minimum, a été introduit en 1989 après un débat parlementaire de près de dix ans. L'intention était de compléter les garanties de revenu existantes pour des groupes spécifiques de population tels que les familles monoparentales et les personnes handicapées. L'idée d'un lien fort entre RMI et mesures d'insertion a été inspirée par des expériences locales, dont celle de la ville de Rennes en Bretagne.

Simultanément, un gigantesque processus de décentralisation politique et administrative se déroulait en France. Entamé au début des années 80, il consistait pour l'essentiel à renforcer politiquement les départements en les dotant d'une assemblée élue dirigée par un président (Conseil général). Jusqu'alors, la France était un pays hautement centralisé doté d'un système de déconcentration administrative dans les départements (préfectures) dirigés par un « préfet » représentant l'Etat central à l'échelon local. Les compétences des communes étaient assez limitées, notamment en matière de politique et de protection sociales.

La décentralisation administrative conférait à l'assemblée élue du département un certain nombre de compétences, entre autres dans les domaines de la politique et de la protection sociales.

Depuis la décentralisation, les deux modèles – déconcentration et décentralisation – coexistent : le Conseil général est responsable des questions décentralisées et la préfecture des questions déconcentrées. Tous deux ont leur propre équipe administrative.

Le troisième élément à retenir est le débat en cours sur les niveaux de gouvernance. Il a donné naissance aux régions, situées entre les niveaux central et départemental. Aujourd'hui, les régions ont elles aussi leur assemblée élue dirigée par un président (Conseil régional). Il existe au niveau des villes, des agglomérations et des régions urbaines, une tendance au renforcement des coopérations, mais qui ne s'accompagne actuellement d'aucune perspective de création d'un nouvel échelon gouvernemental officiel. En attendant, un nombre important de grandes villes mettent en place et officialisent une coopération avec les communes voisines en formant avec elles des « communautés urbaines ». C'est le cas de Rennes et de Rennes Métropole.

L'élément suivant est la délégation des compétences. Les gouvernements départementaux délèguent souvent des compétences spécifiques aux grandes villes si la demande locale est présente et s'il en va de l'intérêt d'une politique plus efficace et plus efficiente. Les compétences départementales en matière de politique et de protection sociales, notamment, sont fréquemment confiées au conseil municipal, comme c'est le cas du RMI à Rennes.

Pour se faire une idée plus précise des possibilités financières des gouvernements locaux, il est indispensable de comprendre l'importance des impôts locaux et de l'indépendance qu'ils confèrent

aux communes et aux villes. La place des recettes locales dans le budget total peut varier d'une localité à l'autre selon :

- le niveau de taxation imposé aux contribuables,
- la richesse de la commune,
- l'importance de sa dette,
- le niveau de ses services publics (volume et type de gouvernance),
- le niveau d'autofinancement des investissements,
- la répartition des compétences entre la ville et les autres structures d'« intercommunalité »,
- la taille de la commune / ville.

En moyenne, les impôts locaux représentent environ 55% des recettes totales des communes.

Quelques chiffres indicatifs : en 2000, les impôts locaux représentaient 57,4% des recettes totales des communes de plus de 10 000 habitants et 57,5% de celles faisant partie d'une communauté d'agglomération.

Ces impôts locaux se composent (les chiffres actuels de la ville de Rennes figurent entre parenthèses) de :

- trois impôts payés par les habitants : la taxe d'habitation, la taxe sur le foncier bâti et la taxe sur le foncier non bâti (80,793 millions d'euros),
- la taxe professionnelle communautaire (au niveau de l'agglomération), partiellement reversée par l'agglomération à la ville (33,260 millions d'euros),
- les compensations fiscales (provenant essentiellement de l'Etat) (14,879 millions d'euros).
- les autres taxes (sur l'électricité par exemple) (11,941 millions d'euros),

En 2000, ces impôts représentaient 54,9% des recettes de la ville de Rennes.

Un élément intéressant du financement de l'agglomération et de l'organisation de la solidarité entre communes est la *taxe professionnelle communautaire* (TPC), payée par les industries et les commerces installés sur le territoire des communes. Les communes de l'agglomération Rennes Métropole se sont entendues pour regrouper ces taxes et les redistribuer comme suit :

- une part pour le financement du fonctionnement et des activités de Rennes Métropole,
- *l'attribution de compensation (AC)* : une part de compensation spécifique pour chaque commune (en fonction de ce qu'elle recevait avant l'introduction de la TPC),
- *la dotation de solidarité communautaire (DSC)* : une part redistribuée aux communes en fonction de leurs besoins (définis selon des critères objectifs acceptés par l'ensemble des communes).

En 2002, Rennes Métropole a reçu 98,407 millions d'euros de TPC qui ont été redistribués comme suit :

- budget pour Rennes Métropole : 34,526 millions d'euros,
- AC : 38,727 millions d'euros,
- DSC : 25,154 millions d'euros.

En France, il est de tradition que l'Etat organise la protection sociale. Jusque tard dans le XX<sup>e</sup> siècle, la société civile s'occupait pour l'essentiel de combler les lacunes laissées par le gouvernement ou



d'organiser d'autres formes de soutien et de prestations destinées à des groupes spécifiques. La loi de 1901 sur les associations est devenue le fondement légal de l'organisation de cette solidarité.

Depuis longtemps, un nombre croissant d'associations relevant de la loi de 1901 se chargent de tâches considérées d'intérêt public et sont par conséquent mandatées et largement subventionnées par le gouvernement (local = départemental). Cela étant, les services sociaux de base restent organisés par l'Etat (au niveau local). La relation entre l'Etat et les associations subventionnées ne peut être qualifiée de partenariat public-privé, sauf en ce qui concerne l'exécution des tâches définies et contrôlées par les autorités.

On observe depuis peu une évolution vers des partenariats véritables entre secteurs public et associatif, notamment dans le domaine des initiatives locales pour l'emploi, des entreprises et associations de réinsertion, etc.

En France, la politique familiale occupe une position centrale dans la politique sociale et ses structures porteuses. En conséquence, les structures administratives et sociales les plus développées sont les caisses d'allocations familiales. Présentes sur tout le territoire, elles jouent un rôle de soutien financier et social pour les familles.

À l'introduction du RMI, les compétences d'exécution étaient réparties entre différents acteurs nationaux et locaux (= départementaux).

Une distinction marquée existait entre la responsabilité du volet financier du système, d'une part, et celle du volet d'insertion (sociale et économique), de l'autre.

La responsabilité du volet financier (éligibilité, fixation du montant de l'allocation, contrôle) était confiée au gouvernement central et à son représentant dans le département (préfecture), la distribution de l'argent proprement dite étant assurée par les caisses d'allocations familiales.

La responsabilité du volet d'insertion revenait à l'exécutif départemental (Conseil général). Il comprend deux éléments : l'insertion sur le marché du travail, dont la responsabilité principale incombe à l'Agence nationale pour l'emploi (organisée en bureaux locaux par le gouvernement central), et l'insertion sociale (logement, formation, santé, relations sociales), qui dépend du département.

Chaque année, ce dernier présente un Plan départemental d'insertion (PDI) qui expose les résultats des mesures d'insertion de l'année écoulée ainsi que les ressources et mesures pour l'année suivante. Il a l'obligation d'investir dans ce programme d'insertion un minimum de 17% de la somme totale des RMI distribués.

La mise en œuvre du plan d'insertion est principalement assurée par deux instruments :

- les Commissions locales d'insertion, qui assurent le suivi individuel de chaque ayant droit ; elles sont composées des principaux acteurs publics et privés du domaine social et situées pour la plupart au niveau infra-départemental (au niveau infra-municipal dans les grandes villes) ;
- le Contrat d'insertion conclu avec chaque ayant droit, qui spécifie les mesures personnelles d'intégration de l'ayant droit et des organismes de soutien locaux.

Aujourd'hui (octobre 2003), une nouvelle étape est annoncée dans le processus de décentralisation : la compétence en matière de RMI sera intégralement transférée au département (Conseil général), à l'exception de l'attribution du RMI lui-même, qui sera déléguée aux Caisses d'allocations familiales (CAF). Dès lors, les partenaires départementaux seront en mesure de se concentrer sur le volet d'insertion du RMI.

## 2.2 Le RMI à Rennes

### 2.2.1 *Processus*

La répartition complexe des compétences relatives au RMI est également un sujet largement discuté à Rennes. Bien que toutes les personnes interrogées insistent sur le caractère productif des relations entre la préfecture et le Conseil général – qui ont d'ailleurs leurs bureaux dans le même bâtiment –, certaines d'entre eux désapprouvent la complexité de la répartition des compétences. Elles sont d'avis que si le RMI de Rennes est toujours considéré comme une bonne pratique (ville phare) dans l'ensemble du pays, il le doit à une longue culture de collaboration.

Dans une ville telle que Rennes vient s'ajouter le fait que le volet de l'insertion sociale et professionnelle est délégué aux services sociaux municipaux (échelon inférieur), celui de l'insertion professionnelle étant redélégué à l'agglomération de Rennes Métropole (échelon supérieur).

### **L'agglomération et la culture de collaboration**

Rennes Métropole est une association publique de communes existant par la volonté de ses membres. Son conseil est composé des maires des communes ou de leurs représentants. Les compétences de l'agglomération lui sont déléguées par les communes : infrastructures (routes, transports publics) et logement social, auxquels viennent s'ajouter le développement économique, la politique culturelle, l'élimination des déchets, l'éducation et la recherche ainsi que l'organisation du développement social. En plus de ses compétences officielles, Rennes Métropole joue un rôle dans la réflexion commune sur des sujets encore débattus au niveau des communes : politique de la ville, intégration et logement. Il est en effet important, pour anticiper les besoins futurs, d'élargir les perspectives en ce qui concerne l'évolution démographique et celle des conditions de vie.

Dans ce contexte, la ville et les communes de sa périphérie ont des intérêts communs. Il est évident que le fardeau social de la ville de Rennes est lourd, mais dans certains domaines, les communes qui l'entourent ont leurs propres problèmes, par exemple le logement. Les maisons étant moins chères en banlieue, les familles pauvres s'y installent. En matière de délinquance juvénile, on constate une stabilisation dans le centre-ville et une progression de 10% à 20% dans les communes de la couronne. Les gens riches déménagement encore plus loin, en dehors du territoire de l'agglomération. La solidarité entre les communes de l'agglomération est assurée par une politique polycentrique et par un dispositif fiscal appelé « taxe professionnelle unique » (TPU), qui porte sur l'une des trois principales composantes des impôts locaux, c'est-à-dire la taxe locale acquittée par les entreprises (deux autres composantes étant la taxe d'habitation et la taxe foncière). La TPU a deux aspects. Du côté des recettes, toutes les communes de Rennes Métropole appliquent le même taux de TPU, ce qui contribue à éviter la concurrence entre communes comme sites d'implantation des entreprises. Du côté des dépenses, la TPU est utilisée de trois manières différentes. La première partie est affectée au financement du fonctionnement de Rennes Métropole. La deuxième est redistribuée entre les communes en fonction de règles acceptées par toutes (nombre d'habitants, besoins structurels). La troisième et dernière partie des recettes de la TPU est attribuée à certaines communes conformément aux choix politiques du Conseil de Rennes Métropole (où toutes les communes ont une voix égale). Un exemple : si la construction d'une nouvelle piscine dans une commune est considérée comme importante parce qu'elle pourra être utilisée par l'ensemble de l'agglomération, elle sera financée par les recettes de la TPU.

Diverses personnes interrogées soulignent l'existence d'une véritable culture de collaboration à Rennes. Elles y voient deux raisons :

- la continuité et la vision politiques, même lorsque les couleurs politiques du gouvernement central, du département et de la ville diffèrent ;
- la force traditionnelle de la société civile bretonne (associations du domaine social).

Elles insistent sur le fait qu'une analyse commune des problèmes individuels et collectifs contribue à concentrer la politique sur un ensemble cohérent de mécanismes d'insertion, qui vont de l'insertion purement sociale par des formations et des emplois subventionnés jusqu'à l'insertion sur le marché du travail lorsqu'elle est possible. Rennes, qui est une région en pleine expansion économique, se concentre essentiellement sur la politique d'emploi locale, alors que d'autres villes privilégient la politique de la ville.

Une personne interrogée appartenant à la préfecture déclare que l'essentiel ne réside pas dans la question du pouvoir que l'Etat central exerce sur le gouvernement local, mais dans la réflexion commune et dans la définition et la réalisation commune des objectifs par les gouvernements central et local ou, autrement dit, dans un partenariat véritable.

Dans ce contexte, l'agglomération se considère comme un « agent de développement » potentiel. Elle peut contribuer à l'élaboration d'outils communs d'observation et de diagnostic et diriger la réflexion commune pour obtenir un diagnostic consensuel. Ce diagnostic peut constituer à son tour le point de départ de projets communs dans le cadre desquels chaque partenaire apporte ses compétences propres.

### **Réflexion commune et diagnostic**

Un bon exemple d'outil commun de ce type est le « tableau de bord social » de la ville de Rennes. Publié sur CD-ROM, il permet à tous les partenaires de consulter les informations essentielles sur les évolutions sociales et les structures de la ville de Rennes. Il est réalisé par une association (APRAS, Association pour la promotion de l'action et de l'animation sociale) créée pour servir de plate-forme pour la promotion de l'aide et du développement sociaux. La qualité des chiffres est essentiellement due à l'engagement de tous les partenaires, qui fournissent des informations sur leurs domaines d'activité respectifs. Cet outil contient des informations sur la démographie, le logement et son environnement, l'enfance et l'éducation, l'aide sociale, la santé, l'emploi et l'intégration, l'action socio-culturelle et le travail avec les jeunes, les personnes âgées ainsi que la prévention et la justice. Il pourrait être étendu à l'ensemble de l'agglomération.

La personne interviewée appartenant aux services sociaux de la ville confirme le rôle de développement joué par l'agglomération. En matière d'emploi, l'échelon de l'agglomération est plus approprié pour la prospective, car les principales industries, par ex., sont situées en dehors de la ville. Il est donc important que l'agglomération se concentre sur la réflexion et l'initiative et non sur la mise en œuvre opérationnelle, qui incombe aux communes. Selon cette personne, l'agglomération encourage la collaboration entre les services sociaux des différentes communes, adoptant ainsi une démarche entièrement inédite. L'une des autres fonctions importantes de Rennes Métropole est la gestion de la politique nationale de la ville (contrat de ville). La ville elle-même participe à cette politique par des actions de proximité. Chaque secteur (= deux quartiers) a son propre chargé de mission contrat de ville.

### **Structures de collaboration**

La seule structure de collaboration entre l'Etat et le département est le plan départemental d'insertion annuel, document commun dont l'élaboration nécessite plusieurs réunions. Pour le reste, la collaboration est assurée par l'entremise d'un réseau informel.

La préfecture est très active également dans la relation avec la ville de Rennes, à laquelle le Conseil général a délégué une grande partie de ses compétences.

Actuellement, la préfecture joue le rôle de partenaire extérieur observant les mesures locales avec une certaine distance. Selon notre interlocuteur de la préfecture, les membres élus du Conseil général sont trop proches de leur électorat pour assumer ce rôle. La ville de Rennes, en revanche, s'engage directement sur le terrain pour et avec les ayants droit au RMI à travers les agents locaux d'insertion des centres de secteur. Elle investit également une importante partie de son propre budget dans le RMI en finançant quelque 50% des mesures d'insertion, dont notamment les Agents Locaux

d'insertion. Ceux-ci travaillent dans les antennes de quartier appelées « espaces sociaux communs » et constituent pour les usagers le point d'accès unique au RMI. L'un des résultats des efforts d'amélioration de la collaboration, fournis entre autres par la plate-forme APRAS, est la création d'un « espace social commun » pour deux quartiers (6 au total pour la ville de Rennes). Chacun abrite le plus grand nombre possible d'institutions et d'organisations, qui y ont leur permanence (ou y sont présentes à certaines heures). De cette manière, les territoires couverts par les différents organismes sociaux sont harmonisés, du moins pour les usagers. L'objectif des services sociaux municipaux (SIAP, Service insertion et aide à la population) est d'être présents dans l'environnement quotidien des citoyens. Dans le contexte du RMI, les travailleurs sociaux départementaux s'occupent des problèmes sociaux et de santé que rencontrent les ayants droit au RMI. Les agents locaux d'insertion municipaux sont quant à eux responsables des questions d'insertion au travail. Par conséquent, les principaux partenaires présents (ou qui doivent l'être) dans l'espace social commun sont les services sociaux du département. Le deuxième partenaire est la Caisse d'allocations familiales (CAF) qui, à l'origine, gérait les centres sociaux de proximité. La CAF étant en train de se retirer de cette fonction, la ville finance un organisme de gestion des antennes de quartier. Le troisième est un service spécialisé pour la jeunesse, et le quatrième l'ANPE (Agence Nationale Pour l'Emploi). L'ANPE n'est pas présente dans l'espace social commun. Elle possède en ville de Rennes cinq agences qui desservent à peu près les mêmes territoires que les six antennes de quartier. Dans la répartition des tâches entre les agences de l'ANPE et les agents locaux d'insertion, ce sont ces derniers qui s'occupent des usagers éprouvant d'importantes difficultés d'accès au marché du travail. Une consultation a lieu régulièrement entre la ville et l'ANPE pour éviter le chevauchement des tâches. Chaque usager doit signer deux documents : un programme d'insertion avec l'ANPE et un autre avec les services sociaux municipaux. Le cinquième partenaire de la ville est la préfecture. Ce partenariat est primordial dans le domaine de la législation et de la réglementation. Le sixième partenaire est le secteur bénévole, qui regroupe plusieurs associations et institutions tels que des ateliers et des entreprises d'insertion, des centres de formation, des centres pour personnes sans domicile fixe et une association spécialisée dans le soutien aux gens du voyage. Le septième et dernier partenaire est la Direction départementale de l'emploi, qui définit le Plan d'action local pour l'emploi (PALE) et le Plan local d'insertion pour l'emploi (PLIE). Comme il a été dit plus haut, le Plan local d'insertion pour l'emploi est mis en œuvre par Rennes Métropole.

En ce qui concerne les « espaces sociaux communs », l'APRAS précise que le fait de regrouper les différents acteurs en un seul lieu ne s'accompagne d'aucun avantage financier. S'il existe une volonté réelle d'améliorer la culture de collaboration des professionnels, il faut animer le réseau, ce qui coûte également de l'argent. Le bénéfice de cette initiative pour l'utilisateur est de lui permettre de trouver toute une gamme de services en un seul et même lieu, où il est également plus facile d'avoir un interlocuteur principal. Pour les services sociaux, il est plus facile de gérer les usagers et, par là, de concrétiser la volonté politique d'en faire des acteurs réels, même s'il s'agit d'une entreprise de longue haleine.

La collaboration entre les agents locaux d'insertion et les personnes travaillant sur le terrain dans les quartiers est excellente. L'un des problèmes réside dans le fait que leur position dans les antennes de quartier leur confère plutôt un profil de travailleurs sociaux que d'agents de l'emploi et que, par conséquent, la collaboration avec l'ANPE n'est pas toujours aussi productive qu'il serait souhaitable. L'autre problème est la coopération entre associations et institutions locales. Même si les personnes de terrain sont très coopératives, leurs institutions ne placent pas forcément l'intérêt de l'utilisateur au-dessus du leur. Certaines ont de la peine à accepter les agents locaux d'insertion, qu'elles considèrent comme un nouveau groupe de professionnels qui ne sont spécialisés ni dans le domaine social ni dans celui de l'emploi. Les ayants droit au RMI souffrent parfois du fait que les spécialistes qui les encadrent n'aient pas directement accès aux institutions concernées.

Une personne représentant une association du secteur bénévole souligne que l'approche standard ne répond pas de manière adéquate à la situation des personnes sans domicile fixe. Des contradictions existent souvent, par ex., entre le contrat d'insertion individuel conclu avec les services sociaux de la ville et le contrat de logement conclu avec le centre pour personnes sans domicile fixe, car ces deux

institutions suivent une logique différente et ne collaborent pas sur le plan structurel. Le centre pour personnes sans domicile fixe, qui dispose de professionnels, s'occupe de tous les aspects de l'insertion sociale et de la santé de ces usagers. Toutefois, les acteurs municipaux et départementaux de l'insertion, par exemple les agents locaux d'insertion, ne sont souvent pas présents en même temps que les professionnels du centre pour personnes sans domicile fixe. Or ce groupe de population spécifique vit des situations multiproblématiques qui ne peuvent être résolues par une seule institution et qui nécessitent dès lors la consultation structurelle de tous les partenaires. La personne interviewée a l'impression que le système du RMI se base non pas sur les problèmes individuels, mais sur l'organisation des services : aujourd'hui, c'est l'utilisateur qui doit s'adapter au système, et non le système à l'utilisateur.

Les tâches des Commissions locales d'insertion (CLI) sont au nombre de trois :

- étudier les offres d'insertion et leur mise en œuvre,
- (co)financer les mesures d'insertion,
- analyser la situation individuelle des usagers et définir l'aide financière supplémentaire dont ils ont besoin (qui est souvent liée à l'insertion).

Les CLI sont composées des partenaires clés nécessaires à l'organisation et à la réalisation de ces tâches. Elles comptent en moyenne quelque 15 membres, dont la moitié sont très actifs.

A l'échelon des villes, leur clientèle est souvent trop nombreuse pour permettre une approche individuelle. La CLI du centre-ville de Rennes, par exemple, a eu jusqu'à 6200 clients, ce qui représente environ 50% de la clientèle du département entier (et de ses 9 CLI). Les représentants de la préfecture considèrent que 600 à 900 clients est le nombre qui permet véritablement à une CLI d'étudier et de résoudre des situations individuelles difficiles. Malgré un déficit évident dans le suivi social et sanitaire des clients, la ville atteint un score d'environ 80% de contrats d'insertion signés avec ses ayants droit au RMI. Les CLI de Rennes n'analysent individuellement que les cas problématiques, les autres étant confiés à des professionnels.

Le financement des mesures d'insertion individuelles pose un problème, car il recourt souvent à cinq voire six sources différentes. Il est très complexe pour les usagers, et la ville prévoit de regrouper ces sources de financement dans un seul et même système.

### **Poursuite de la décentralisation et définition des rôles futurs**

Le rôle que jouera le représentant de l'Etat central une fois que les compétences auront été entièrement décentralisées et confiées au Conseil général n'est pas encore défini. Toutefois, il est d'ores et déjà clair que l'ANPE conservera son rôle actuel dans l'insertion sur le marché du travail. Dans ce domaine, plusieurs acteurs considèrent que le niveau adéquat d'intervention est celui du « bassin d'emploi », marché local du travail dont la taille est plus proche de celle de Rennes Métropole que de celle d'une ville. Conséquence logique de cette vision, la planification de l'insertion sur le marché du travail a été confiée à Rennes Métropole. Simultanément, cette démarche rend la position des agents locaux d'insertion – en tant qu'agents de secteurs dont le travail est coordonné par la ville – plus difficile dans le domaine de l'emploi. En fait, ils devraient être tout aussi présents dans ce dernier que dans les domaines social et sanitaire.

Il semble que Rennes Métropole envisage pour elle-même un rôle identique à celui que joue actuellement la préfecture, à savoir celui d'évaluateur extérieur et de médiateur au sein des échelons gouvernementaux et entre eux. Elle se considère comme le partenaire adéquat pour promouvoir les partenariats public-privé parce qu'elle fonctionne au niveau d'un marché local du travail, qui est celui où se concentrent les questions de logement, de transport, de sécurité et d'économie locale. Par ailleurs, dans le domaine de l'insertion sur le marché du travail, l'agglomération assume déjà une fonction d'interface entre les agents locaux d'insertion et les travailleurs sociaux, d'une part, et les employeurs de l'autre. Il s'agit d'une fonction de prestataire de services en termes d'exploration de possibilités, de médiation, de formation et de supervision, qui peut également faciliter les partena-

riats. Le troisième rôle de l'agglomération pourrait être celui d'animatrice des réseaux locaux gravitant autour des agences locales de l'emploi (PAE, Points accueil emploi). Une discussion à propos du contenu de la ou des stratégies d'insertion est prévue dans le cadre du Plan local d'insertion pour l'emploi (PLIE).

Les personnes représentant le Conseil général (département) pensent que la poursuite de la réforme du RMI est une bonne initiative. Considérant que la situation actuelle en matière de compétences est trop complexe, elles privilégient la délégation du plus grand nombre possible d'entre elles à l'agglomération, qui est à leur avis l'échelon le plus proche du terrain. Le Conseil général (échelon départemental) devrait quant à lui conserver sa fonction de supervision et d'évaluation.

La personne représentant l'agglomération de Rennes Métropole, entité qui se considère comme un « agent de développement » potentiel, recherche des opportunités concrètes pour lancer des initiatives nouvelles. Une de ces opportunités est la prévention de la criminalité, problème typique des agglomérations qui pourrait être utilisé pour tester une collaboration entre le secteur bénévole et des organismes susceptibles de financer une telle initiative.

Selon les personnes représentant la préfecture, un certain nombre de problèmes doit être résolu, et certains rôles et positions doivent être précisés :

- la différence entre le suivi général et le suivi spécialisé doit être définie plus clairement ;
- tous les usagers sont en principe traités de la même manière. Or ce n'est pas la façon la plus efficace d'obtenir des résultats, et une approche individuelle plus différenciée serait nécessaire ;
- si un changement d'attitude est indispensable, c'est plutôt au niveau des institutions que parmi les professionnels du terrain. Les institutions sont trop compartimentées ;
- un problème assez important se pose entre la ville, l'agglomération et le département. Si le volet d'insertion du RMI est coordonné par Rennes Métropole, environ 60% du département sera couvert. Les 40% restant sont des zones rurales et on serait en droit de se demander qui s'occupera des bénéficiaires du RMI qui y résident. Ce problème doit-il être résolu à l'échelon de la région (qui couvre l'ensemble de la Bretagne, autrement dit quatre départements) ?
- comment définir l'importance de l'insertion sociale par rapport à celle de l'insertion dans le monde du travail ? Cette question, qui n'est pas de nature technique, mais idéologique et politique, n'est pas abordée dans le très pragmatique Plan départemental d'insertion (PDI).

La personne représentant l'agglomération entrevoit également un certain nombre d'obstacles à une collaboration verticale et horizontale productive. Tout d'abord, de manière générale, l'idée de l'agglomération en tant qu'agence de développement est très nouvelle. A ce stade, elle est encore limitée au personnel de Rennes Métropole et à son président. Les organes de décision et le noyau des fonctionnaires élus (le G7, comme on l'appelle) restent à convaincre. Ce travail de conviction pourrait être assuré par l'intermédiaire de la Commission de prospective, les autres commissions politiques à l'échelon de l'agglomération étant spécialisées et entretenant des relations directes avec les services techniques. Il serait possible de créer au sein de la Commission de prospective des groupes de travail chargés d'étudier des questions plus spécifiques et d'y faire participer des fonctionnaires municipaux élus. Cette commission est le lieu idéal pour des débats réellement ouverts et interdisciplinaires.

La personne représentant l'agglomération cite deux autres obstacles plus concrets :

- la culture des différents partenaires, qui défendent chacun leur territoire, et la crainte des plus petits d'entre eux d'être muselés par les plus grands, même si le principe veut que tous puissent intervenir de la même manière et pèsent du même poids dans le processus de décision ;

- la difficulté d'élargir le réseau actuel de participants actifs dans les structures de consultation ; il est essentiel de permettre également aux groupes plus vulnérables de s'exprimer.

Les personnes représentant le Conseil général identifient plusieurs attitudes différentes dans le secteur bénévole. A leur avis, les relations les plus productives sont celles entretenues avec les petites associations locales, les plus grandes ayant un comportement plus institutionnel et plus défensif. C'est l'une des origines de la multitude de réglementations et de situations de double emploi. Il faudrait définir les fonctions nécessaires pour l'utilisateur et le secteur bénévole devrait être prêt à mobiliser ses compétences pour fournir des prestations complémentaires. Il en va de même des différents systèmes de soutien financier. Une plus grande harmonisation est absolument indispensable. Elle requiert que l'on agisse dans le domaine du développement social et nécessite de ce fait un agent de développement chargé d'une mission précise.

Une personne interrogée fait observer une certaine tendance à la technocratie. Les spécialistes des différents organismes (associations du secteur bénévole) proposent leur savoir-faire à l'exécutif local. Une fois inclus dans un partenariat, ils ont tendance à prendre la haute main sur certains sujets. Une orientation politique précise est donc nécessaire, par ex. par une meilleure organisation de la « démocratie de proximité ».

Pour ce faire, dit une autre personne interrogée, les politiciens doivent être réellement impliqués dans le développement social. Car trois questions cruciales doivent être réglées :

- l'intégration de l'insertion sociale et économique (par ex. dans les objectifs du RMI) ;
- la nécessité d'élaborer des processus de développement social à long terme (alors que les ambitions de la plupart des politiciens visent le court terme) ;
- la réinvention des relations public-privé (actuellement, le secteur public demande au secteur privé de soumettre des offres dans un cadre défini).

La personne représentant la ville souligne la culture de collaboration positive des travailleurs de terrain, mais aussi les barrières institutionnelles qui entravent cette collaboration et la fragilisent, puisqu'elle dépend de la bonne volonté des professionnels concernés. Lorsque l'un d'entre eux quitte une institution, il faut souvent tout reprendre à zéro. La personne représentant le secteur bénévole souhaite un renforcement du travail en réseau entre professionnels appartenant à des organisations différentes par la signature de contrats de prestations de service (conventions). Un contrat de ce type existe par ex. avec les services sociaux de la ville. C'est un excellent moyen d'assurer la continuité, mais il ne fonctionne que si les organisations ou les institutions sont prêtes à collaborer entièrement.

Aux dires de plusieurs interlocuteurs, il serait irréaliste sur le plan tant politique qu'institutionnel de vouloir un acteur unique pour l'ensemble du RMI. Ce qu'il faut, c'est préciser le rôle de chaque partenaire et accroître leur visibilité. Une des personnes interrogées a l'impression qu'actuellement, la ville de Rennes « revendique pour elle-même toute l'image positive » en ce qui concerne le RMI, alors que de nombreux autres partenaires y contribuent de manière très constructive. Cette concurrence politique n'incite pas les autres institutions concernées à adopter une attitude coopérative.

Un point considéré comme essentiel est que les mesures d'insertion sont organisées de manière aussi proche que possible des usagers. « C'est l'initiative locale qui fait réellement bouger les choses. » En d'autres termes, plusieurs personnes suggèrent qu'il n'y ait plus pour chaque usager qu'un seul et unique interlocuteur, qui ne fait pas obligatoirement partie d'une institution. Il pourrait s'agir du professionnel qui a le plus de contacts avec la personne concernée ou le plus d'influence sur elle. Ce professionnel devrait être habilité à réunir les différents acteurs autour de la table de coordination.

L'absence des (représentants des) ayants droit au RMI dans le processus de décision, dans la mise en œuvre et dans l'évaluation est regrettée par plusieurs des personnes interrogées. Certaines d'entre elles ont de grandes difficultés à trouver des porte-parole ou des représentants adéquats et acceptés.

### 2.2.2 Résultats

L'évaluation générale du RMI français montre que son volet d'insertion n'est pas un grand succès et qu'il doit être amélioré, notamment par la poursuite de la décentralisation dans les départements (Conseil général).

Les personnes interrogées à Rennes sont d'accord avec cette évaluation générale. Certaines d'entre elles ne sont pas convaincues que la seule décentralisation parviendra à résoudre la plus grande partie du problème. Comme l'une d'entre elles l'a dit : « Ceux qui prônent la décentralisation semblent oublier les jeux de pouvoir qui continueront à opposer les différents échelons et partenaires. »

En ce qui concerne la supervision du RMI à Rennes, le rapport 2001 contient des faits et des chiffres relatifs au RMI dans le département d'Ille-et-Vilaine.

Tout d'abord, le budget d'insertion 2001 du département d'Ille-et-Vilaine se compose de la manière suivante :

- 17 258 040 € provenant du gouvernement central,
- 5 615 837 € provenant du département,
- 1 214 017 € provenant des communes,

ce qui représente environ 2567 € pour chaque ayant droit au RMI. Avec le montant de l'allocation, qui est de 3294 €, le coût annuel de chaque ayant droit au RMI est de 5861 €.

En termes de résultats, on observe un recul considérable du nombre d'ayants droit en 2000 et 2001 : environ 17% de moins à Rennes Métropole entre la fin 1999 et la fin 2001.

Pour 2000, ce recul est principalement dû à l'augmentation du nombre de personnes quittant le RMI, alors que pour 2001, il est imputable à la diminution du nombre des nouveaux ayants droit.

Le nombre de personnes quittant le RMI parce qu'elles ont trouvé un emploi a considérablement augmenté aussi dans une grande partie de l'agglomération : il a presque doublé, représentant environ 25% des ayants droit en 2001. Parmi ceux qui ont quitté le RMI, presque 50% avaient trouvé un emploi.

L'une des caractéristiques du RMI français est le contrat d'insertion conclu entre les autorités et chaque ayant droit. Le principe veut que les autorités doivent proposer un programme d'insertion à chaque ayant droit. Celui-ci, en signant un contrat, s'engage à en respecter les termes. Pour Rennes Métropole, le taux de contrats signés s'élève à près de 85% de tous les ayants droit, ce qui constitue un succès considérable.

Le Plan départemental d'insertion 2001-2003 définit comme suit les principaux objectifs :

- améliorer la performance du système ;
- renforcer l'accès à l'emploi ;
- consolider les Groupes d'autonomie sociale ;
- renforcer l'insertion par le logement social ;
- renforcer l'insertion par la santé.

En considérant les résultats dans l'optique de ces objectifs, on peut souligner ce qui suit.

#### De manière générale

- Le nombre de contrats a considérablement augmenté grâce à la collaboration entre l'ANPE et les services sociaux municipaux réunis en équipes mixtes de soutien. Ce système se traduit effectivement par la signature d'un contrat d'insertion dans un délai d'un



mois. Les services se complètent mieux et les exigences des différentes administrations envers les ayants droit sont mieux harmonisées.

### **Emploi**

- Le statut des responsables de l’insertion a été amélioré.
- Des fonds ont été créés pour soutenir les personnes dans leur réinsertion sur le marché du travail.
- Les contacts avec les employeurs ont été améliorés.
- Chaque ayant droit a son propre journal d’insertion.

### **Groupes d’autonomie sociale**

- Les personnes de terrain ont suivi une formation qui leur permet de mieux travailler avec les Groupes d’autonomie sociale.
- Une campagne spécifique sur l’introduction de l’euro a eu une série d’effets positifs :
  - dans la relation entre différents types de professionnels, un objectif commun a permis à tous de mieux comprendre et d’exploiter concrètement leur complémentarité ;
  - dans la relation entre professionnels et usagers, un certain nombre de méthodes innovatrices ont été développées et testées ;
  - dans la relation entre les professionnels et leurs partenaires, un certain nombre de partenariats nouveaux et inhabituels ont été mis en place.

### **Logement**

- Un certain nombre d’ayants droit a été inclus dans des équipes de rénovation de leurs propres logements sociaux.
- L’information du public en matière de logement social a été améliorée.

### **Santé**

- Les campagnes individuelles d’information et de prévention ont été intensifiées.
- Des réseaux de professionnels de la santé, de la psychologie et du travail social ont été mis en place et officialisés.
- Différents types de travail de groupe et d’actions collectives ont été réalisés.
- Un certain nombre de rapports individuels sur l’état de santé ont été rédigés.
- Le soutien mobile aux alcooliques et aux personnes sans domicile fixe a été renforcé.

### **2.2.3 Conclusions**

Si les auteurs évaluent correctement la situation en France et en Suisse, les conclusions déterminantes de cette étude de cas se répartissent en trois catégories :

- aspects structurels des rôles et des responsabilités entre les différents échelons de gouvernance ;
- aspects culturels de la coopération et du partenariat au sein des échelons gouvernementaux et entre eux ainsi qu’entre organismes publics et privés ;
- collaboration et apprentissage mutuel entre professionnels de terrain.

### **Rôles et responsabilités entre les différents échelons de gouvernance – aspects structurels**

Toutes les personnes interrogées s'accordent à dire que la situation française est très complexe en ce qui concerne les responsabilités de la mise en œuvre du RMI. Même si une certaine logique existe dans la répartition des rôles entre le gouvernement central, le département et l'administration locale, par exemple pour ce qui est des responsabilités en matière de garantie de revenu ou de réinsertion, toutes les personnes interrogées soulignent que cette logique n'est ni systématique, ni compréhensible pour tout le monde. La répartition des rôles est (inévitablement) le fruit de jeux de pouvoir politiques et institutionnels.

Pour certaines des personnes interrogées, les changements structurels visant à améliorer la répartition logique des responsabilités ne sont pas prioritaires. La plupart d'entre elles pensent cependant qu'une meilleure répartition améliorerait la qualité de la mise en œuvre à tous les échelons. Elles insistent sur le fait que les bons résultats de la politique du RMI à Rennes (ainsi que dans l'agglomération Rennes Métropole et dans le département d'Ille-et-Vilaine) sont atteints en dépit de cette complexité structurelle, qui coûte énormément d'énergie que l'on pourrait investir ailleurs.

Les réponses à la question de ce que l'on pourrait améliorer sur le plan structurel convergent vers une subsidiarité bien pensée entre les différents échelons du gouvernement. Les règles de cette subsidiarité devraient être définies en fonction de trois critères :

- le rapport entre la distance et la proximité ;
- la réalité des différents contextes ;
- le rapport entre l'égalité et la spécificité.

Il faudrait une analyse prudente pour définir l'échelon le plus apte à résoudre chaque question spécifique. Il est évident, par ex., que la proximité est la caractéristique la plus importante pour réaliser de bons programmes individuels d'insertion, qu'elle soit sociale ou économique : l'environnement de vie de l'individu est tout d'abord son quartier puis, dans une certaine mesure, sa ville ou sa commune. Il est essentiel que les services sociaux soient présents et agissent à cet échelon. A l'inverse, une certaine distance est bénéfique pour la supervision et l'évaluation, raison pour laquelle les échelons régional et national sont plus aptes à s'acquitter de ces tâches. En ce qui concerne l'organisation et la planification de l'intégration sur le marché du travail ou encore le logement social, il semble que le niveau de l'agglomération soit plus adéquat que celui de la ville, puisque le contexte des marchés locaux de l'emploi et du logement est plutôt celui de l'agglomération.

Des solutions sur mesure seraient les bienvenues pour la garantie de revenu et l'insertion. Le fardeau financier peut différer d'un endroit à l'autre (disparités régionales, entre ville et campagne, etc.). Cela étant, la justice et la solidarité réclament que tous les citoyens bénéficient d'un traitement égal en matière de revenu et de besoins fondamentaux.

Cela signifie que les options comme la décentralisation, la déréglementation et la privatisation semblent peu appropriées. Trouver la combinaison d'échelons de gouvernement la plus adéquate nécessite que chaque situation, chaque domaine et chaque aspect soient analysés et restructurés si besoin est. Un très bon exemple à ce propos est celui de la redistribution des impôts locaux entre les 36 communes de Rennes Métropole, qui concrétise la solidarité au sein de l'agglomération et permet une véritable coopération.

La réglementation actuelle du RMI présente un certain nombre de caractéristiques similaires à celles de la méthode ouverte de coordination de l'Union européenne. Les tâches et les objectifs sont définis centralement (ou acceptés par tous), mais les autorités locales sont libres de choisir les méthodes et les moyens de leur réalisation. Ce principe est renforcé par la poursuite de la décentralisation du RMI. Le point positif du RMI français est le cadre large mais strict qui régit l'action des gouvernements locaux : l'obligation, par exemple, de fournir un rapport annuel sur l'évaluation et la planification des mesures d'insertion à l'échelon départemental, ou celle d'affecter un budget minimum (pourcentage des dépenses départementales dans le domaine du RMI) aux mesures de réinsertion. Il convient également de mentionner les réglementations méthodologiques (par exemple les Commis-

sions locales d'insertion). Par ailleurs, l'Etat central a consenti d'importants efforts pour la supervision et l'évaluation du RMI. Plusieurs des personnes interrogées ont l'impression qu'avec la poursuite de la décentralisation, il a tendance à réduire ces efforts, et entrevoient des conséquences négatives pour la mobilisation et les mesures locales.

### **Coopération et partenariat au sein des échelons gouvernementaux et entre eux ainsi qu'entre organismes publics et privés – aspects culturels**

Selon les personnes interrogées, le succès du cas de Rennes est en très grande partie imputable à la culture de collaboration qui y règne. Deux facteurs fondamentaux sont mentionnés à ce propos :

- l'importance traditionnelle des organismes de la société civile dans des mouvements politiques (démocrates-chrétiens) et réseaux politiques forts ;
- les efforts constants et l'engagement des responsables politiques locaux (sociaux-démocrates).

La solidarité financière (à travers la redistribution des impôts locaux) au sein de Rennes Métropole est à la fois l'expression et la garantie de la continuité de cette culture de collaboration.

La création d'une « proximité physique » entre fonctionnaires et travailleurs à différents niveaux contribue également à la promouvoir, non seulement sur le terrain, par ex. dans les centres de secteur de la ville de Rennes, mais aussi au niveau du développement et de la supervision de la politique : les agents du RMI du Conseil général, par exemple, et ceux de la préfecture ont leurs bureaux dans le même bâtiment, voire dans le même couloir.

Simultanément, cette tradition de collaboration a donné naissance à des institutions privées fortes ayant leurs propres intérêts institutionnels ; cette situation est également une source de luttes et de coalitions institutionnelles qui ont parfois un impact négatif sur l'efficacité de la politique sociale. Le fait que les politiciens (par exemple les conseillers municipaux) dirigent des groupes de partenariat et des commissions à différents échelons peut être considéré comme une conséquence de la concurrence institutionnelle, mais aussi comme une ébauche de solution.

### **Collaboration et apprentissage mutuel entre professionnels de terrain**

Pour améliorer le service au public, différentes institutions et professions sont regroupées dans les centres de secteur de la ville de Rennes. Cela simplifie évidemment la vie des usagers, qui trouvent plusieurs services sous un même toit, et permet aux professionnels d'organiser une chaîne de services pour certaines catégories d'usagers. Mais cette situation à elle seule n'aide pas les usagers à trouver une réponse complète à leurs problèmes quotidiens. Les approches intégrées de différents types de professionnels sont donc essentielles. A Rennes, ces approches intégrées pour les ayants droit au RMI ont fait l'objet d'un certain nombre d'essais pilotes, comme les réunions sur la santé où se retrouvent travailleurs sociaux et professionnels de la santé.

Lorsqu'on parle de collaboration entre professionnels, il est important de distinguer plusieurs types d'intégration qui sont au moins au nombre de trois :

- le regroupement de services sous un même toit, dont la forme plus sophistiquée est appelée guichet unique, où un service d'accueil dirige les usagers vers le service adéquat ;
- la chaîne de professionnels, qui signifie qu'un professionnel commence à accompagner une personne et la dirige vers un autre professionnel pour l'étape suivante ; une forme plus élaborée de cette démarche est la situation où un gestionnaire de cas suit l'utilisateur tout au long de la chaîne ;
- l'approche intégrée, dans laquelle différents types de professionnels interviennent en équipe dans les contacts avec l'utilisateur.

Il est important de souligner que ces formes de prestation de services sont souvent mises en place pour des raisons de rendement, alors que les personnes interrogées insistent sur le fait qu'elles sont

plus efficaces qu'efficentes. En effet, pour qu'elles fonctionnent de manière satisfaisante, il faut animer et coordonner la collaboration entre les différents services et leurs professionnels. De ce fait, dans une première phase, ces initiatives réclament un plus grand investissement en temps, en énergie et en savoir-faire, mais pour un résultat meilleur au bout du compte.

Il est intéressant de rappeler les différents niveaux d'apprentissage des Groupes d'autonomie sociale mentionnés dans un paragraphe de la présente étude. Dans le document d'évaluation, il est dit que ce travail a des effets positifs :

- dans la relation entre différents types de professionnels, un objectif commun a permis à tous de mieux comprendre et d'exploiter concrètement leur complémentarité ;
- dans la relation entre professionnels et usagers, un certain nombre de méthodes innovatrices ont été développées et testées ;
- dans la relation entre professionnels et leurs partenaires, un certain nombre de partenariats nouveaux et inhabituels ont été élaborés.

Une doléance répandue à Rennes et en France concerne le fait que le travail en réseau et l'innovation professionnelle dépendent uniquement de l'opiniâtreté de certains travailleurs. Personne ne nie que la culture professionnelle individuelle des travailleurs est primordiale, mais elle ne devrait pas se traduire par l'effondrement de nouvelles initiatives lorsque l'un ou l'autre change de fonction. Deux éléments mentionnés durant cette étude de cas peuvent contribuer à résoudre ce problème :

- tout d'abord, les bonnes relations professionnelles entre les travailleurs des différentes institutions devraient être consolidées par des contrats de partenariat entre institutions ;
- ensuite, la mention de ces initiatives dans le rapport annuel du département sur l'insertion (Plan départemental d'insertion) aiderait à renforcer et à propager le contenu des approches innovatrices.

## Addendum

### 1. *Personnes interrogées*

Mme Arenou, responsable du SIAP du CCAS de la ville de Rennes

M. Philippe Caffin, directeur de l'APRAS, Rennes

Mme Jeannette Couval, mission de coordination de l'Animation Sociale de Rennes Métropole

Mme Jamet, représentante de l'ANPE pour la coordination du RMI à la préfecture d'Ille-et-Vilaine

M. Michel Legros, directeur de recherches à l'Ecole Nationale de la Santé Publique de Rennes

M. Dominique Marcillat, directeur du Foyer St-Benoît Labre à Rennes

Mme Nedelec, responsable de la Mission Insertion DAS 35 du Conseil général d'Ille-et-Vilaine

Mme Ollivaux, directrice de l'Action Sociale Territoriale du Conseil général d'Ille-et-Vilaine

M. Tison, inspecteur de la DDASS en charge du RMI pour la préfecture d'Ille-et-Vilaine

### 2. *Faits et chiffres*

Rennes Métropole est composée de 36 communes totalisant 375 569 habitants. La ville de Rennes compte 206 194 habitants (1999).

Le taux d'emploi total en ville de Rennes était de 51,5% en 1999 (femmes : 46,2% / hommes : 57,9%). Taux de chômage : 13,3%. Le nombre de chômeurs au bénéfice d'une formation supérieure est relativement élevé à Rennes : 33,5% des chômeurs ont suivi au moins deux ans d'enseignement post-secondaire.

Bénéficiaires du système de revenu minimum	2000	2001	Variation 2000/2001
Bénéficiaires du revenu minimum d'insertion	3929	3572	-9,1%
Bénéficiaires de l'allocation parent isolé	634	618	-2,5%
Bénéficiaires de l'allocation adulte handicapé	3394	3486	2,7%
Bénéficiaires pour lesquels l'allocation de revenu minimum représente 50% du revenu du ménage	9681	9612	-0,7%

Dans les services sociaux de la ville, le service Insertion (= travaillant essentiellement avec des ayants droit au RMI) dispose d'une équipe d'environ 70 personnes.

- A la mairie se trouvent l'équipe de gestion, le secrétariat et le service d'aide technique, soit 13 personnes ;
- Chacun des 6 secteurs (couvrant deux quartiers chacun) dispose d'une équipe locale de 7 à 12 personnes. Il s'agit au total de :
  - 6 coordinateurs ;
  - 17 Agents Locaux d'Insertion (ALI) ;
  - 24 personnes chargées de l'accueil et du suivi individuels ;
  - 8 fonctionnaires d'accueil.
- Il existe également une équipe de 5 médiateurs avec les entreprises locales.
- Enfin, un restaurant social emploie 4 personnes.

A l'échelon de Rennes Métropole, 9 personnes composent l'équipe d'insertion (Pôle Insertion). Leurs tâches principales sont les suivantes :

- développer les relations avec les entreprises privées ;
- coordonner les mesures avec les structures d'insertion ;
- aider les chômeurs souhaitant créer leur propre entreprise ;
- satisfaire les besoins de formation de certaines catégories prioritaires.

Le directeur opérationnel du service de la Direction générale « solidarité-santé » (à laquelle appartiennent les services sociaux de la ville) est également directeur adjoint du Pôle Insertion de la Direction du développement économique, de la technologie et de l'insertion de Rennes Métropole.

### **3. Bibliographie**

Tableau de bord social – données 2001 (CD). Rennes, APRAS, 2002.

Quel Acte II pour le RMI ? Paris, ODAS, 2003.

Différents documents contenant la mission, les activités et l'organisation du Pôle Insertion de Rennes Métropole.

Différents documents contenant la mission, les activités et l'organisation du CCAS (services sociaux de la ville) et des CLI (commissions d'insertion).

Exemple de contrat de partenariat entre un centre pour personnes sans domicile fixe (CHRS) et le centre social du secteur.

Programme Départemental d'Insertion 2001 – 2003 ; Point d'Etape 2002. Mission RMI Pôle action sociale DAS 35 et Mission RMI DDASS, 2002.

Rennes Métropole, Vivre en intelligence, 2003.

4<sup>e</sup> Plan de Développement de l'Agglomération Rennaise 2000 – 2006. District de Rennes, 1999.

Rapport d'activités 2001. Rennes Métropole, 2002.

Charte d'urbanisme commercial du Pays de Rennes 2002 – 2006. Rennes, 2002.

### **4. Liens**

Ville de Rennes: [www.ville-rennes.fr](http://www.ville-rennes.fr)

Agglomération de Rennes: [www.agglo-rennesmetropole.fr](http://www.agglo-rennesmetropole.fr)

Département d'Ille-et-Vilaine (région) : [www.cg35.fr](http://www.cg35.fr)

Ministère des Affaires Sociales, du Travail et de la Solidarité :  
[www.emploi-solidarite.gouv.fr](http://www.emploi-solidarite.gouv.fr)

Association des Maires de Grandes Villes de France : <http://www.grandesvilles.org>

### 3. Les guichets uniques des services sociaux de la ville de Madrid

#### Introduction

Ce chapitre présente les « centres de services sociaux » qui fournissent les services sociaux en ville de Madrid. Ces guichets uniques situés dans les districts de la ville de Madrid sont ouverts à tous les habitants du district et constituent leur premier point d'accès à l'aide sociale.

Cette étude de cas est intéressante pour la politique sociale locale de la Suisse dans la mesure où elle reflète l'expérience madrilène du traitement des problèmes sociaux à l'échelon local tant sur le plan administratif (rôle de l'Etat) que sur celui de la communication et de la prise de contact avec les citoyens.

Le conseil municipal de Madrid a décidé de réorganiser ses services sociaux municipaux en 25 centres de services sociaux constituant un « circuit à accès unique pour les usagers ». Les premières évaluations de ces guichets uniques sont positives. Plusieurs facteurs sont importants pour le développement de ces centres : premièrement, le contexte national dans lequel ils fonctionnent, mais aussi la manière dont ils sont mis en place. Ces facteurs et l'influence qu'ils exercent sur les centres de services sociaux seront analysés dans la suite du chapitre.

La présente étude de cas se penche sur un autre développement important en Espagne : le concept des guichets uniques et la philosophie sur laquelle il repose. Le projet « Ventanilla Única » (« guichet unique » en espagnol) a été lancé et est géré par le ministère espagnol de l'Administration publique. Ayant pour objectif la création de guichets uniques dans des domaines spécifiques tels que les petites entreprises et la migration, il n'est pas officiellement appliqué aux services sociaux à l'heure actuelle. Toutefois, les idées et la philosophie qui ont été développées dans le contexte du projet « Ventanilla Única » sont applicables et comparables à celles qui ont présidé à la mise en place et au fonctionnement des centres de services sociaux madrilènes.

#### 3.1 Contexte national

##### 3.1.1 Echelons gouvernementaux et contexte légal

Historiquement parlant, le gouvernement central a toujours joué le rôle principal dans les décisions politiques en Espagne. Cependant, un processus de décentralisation a été entamé en 1978 avec l'introduction d'une nouvelle constitution nationale. Le gouvernement espagnol a mis en place un système reposant sur trois échelons opérationnels de gouvernance : l'échelon central, l'échelon régional (Communautés autonomes) et l'échelon local (communes).

L'une des principales particularités de la structure administrative espagnole est la division du pays en 17 Communautés autonomes dotées de larges responsabilités et de compétences propres. La politique sociale est placée presque entièrement sous leur responsabilité. Dans le cadre de leurs compétences, les Communautés autonomes ont édicté des lois réglementant les principes, les mesures et les moyens de développement des services sociaux sur leurs territoires respectifs. L'Espagne n'a pas de loi nationale sur l'aide sociale.

En avril 2003, la Communauté de Madrid a publié la loi 11/2003 sur les services sociaux de la Communauté de Madrid (Ley 11/2003 de Servicios sociales de la Comunidad de Madrid). A l'échelon local, la loi sur les bases du régime local de 1985 réglemente les compétences des communes, parmi lesquelles figurent « la fourniture de services sociaux, la promotion et la réinsertion sociales ». Les effets de ces lois seront abordés dans la présente étude aux paragraphes consacrés au fonctionnement des centres de services sociaux locaux à Madrid.

### 3.1.2 Répartition des compétences dans le domaine de l'aide sociale

En 1985, certaines compétences ont été officiellement transférées du gouvernement central aux Communautés autonomes (échelon local) par le « Pacte d'autonomie » (Pacto Autonómico), qui stipule que ces dernières peuvent avoir des compétences dans certains domaines, sans toutefois être obligées de les assumer. Les compétences transférées diffèrent donc d'une Communauté autonome à l'autre. Parallèlement, le « Pacte local » (Pacto Local) transfère les compétences des Communautés autonomes aux communes ou à d'autres entités locales. L'une des personnes interrogées est d'avis que la coordination entre les trois échelons gouvernementaux est insuffisante. Il n'y a pas de service central de coordination, en dépit d'une bonne coopération et d'une base juridique solide. Une autre personne interrogée déclare que « ... malgré les difficultés permanentes, ce système de coopération intergouvernementale fonctionne. »

Le système espagnol d'aide sociale étatique a pour objectif de couvrir les besoins sociaux. Il est constitué des budgets et services de l'Etat central, des Communautés autonomes (échelon régional) et des Corporations locales (échelon communal). En matière d'aide sociale, les Communautés autonomes sont seules compétentes, et certaines tâches résiduelles seulement sont encore assumées par l'Etat central. En Espagne, l'échelon local a de tout temps joué un rôle primordial dans le domaine de l'aide sociale.

L'aide sociale est définie comme un ensemble de mesures mises en œuvre pour couvrir les besoins sociaux fondamentaux de la population. Parallèlement existe le système de protection sociale, qui apporte une aide sociale et économique aux gens dans le besoin et était historiquement considéré comme une « charité ». La distinction entre ces deux systèmes est importante, car les centres de services sociaux analysés dans la présente étude fournissent pour l'essentiel des prestations d'aide sociale et non une aide financière directe, qui est du ressort de la protection sociale.

La Constitution espagnole de 1978 définit l'Espagne comme un « Etat de droit, social et démocratique » assurant « à tous les citoyens un régime public de sécurité sociale, qui garantit une assistance et des prestations sociales suffisantes pour faire face aux situations de nécessité ». Les services de base garantis par les lois des Communautés autonomes sur l'aide sociale sont : l'information et l'orientation, l'aide à domicile, le logement alternatif, la prévention et l'insertion sociale. Les centres de services sociaux assurent ces services dans les communes, constituant ainsi le premier niveau d'aide sociale. Une attention particulière est accordée aux familles, aux enfants et aux jeunes, aux personnes âgées, aux femmes, aux personnes handicapées, aux toxicomanes, aux minorités ethniques, aux immigrants et aux personnes sans domicile fixe. Les centres de services sociaux communaux sont dotés de l'équipement de base nécessaire pour fournir ces services au niveau individuel et familial ainsi que pour développer les programmes communaux. Dans le cadre de ces programmes, le premier niveau, constitué des centres de « Services sociaux généraux » présents dans chaque commune de plus de 20 000 habitants, fournit les prestations et les aides financières. D'autres centres, généralement appelés « Services sociaux spécialisés » s'occupent de secteurs et de groupes présentant des problèmes sociaux spécifiques (personnes sans domicile fixe, toxicomanes, etc.). Ils constituent le second niveau. (Buñuel, 2000)

Les organisations non gouvernementales, parmi lesquelles l'Eglise, jouent un rôle important dans le cadre du système espagnol d'aide sociale. Au bénéfice d'une large expérience dans ce domaine autrefois presque entièrement placé sous leur responsabilité, ils sont en contact avec un plus grand nombre d'usagers que les services sociaux étatiques. Ils possèdent les réseaux et les savoir-faire indispensables pour toucher également les usagers qui passent à travers les mailles du système. C'est un élément qu'il convient de garder à l'esprit lorsqu'on étudie les centres locaux d'aide sociale.

### 3.1.3 « Ventanilla Única »

« Ventanilla Única » (« guichet unique ») est le nom d'un projet du ministère espagnol de l'Administration publique qui encourage la création de guichets uniques. Par ce projet, le gouvernement central souhaite rapprocher l'administration du citoyen et renforcer la collaboration entre les différents échelons administratifs (national, régional et local). Son second objectif est la simplifica-



tion des relations entre les citoyens et l'administration. Cela étant, l'objectif prioritaire reste la proximité qui, avec la transparence et la cohérence, est un élément primordial.

Ce projet joue un rôle conceptuel important dans l'étude de cas portant sur les centres de services sociaux madrilènes. La philosophie sur laquelle repose la *Ventanilla Única* vise à créer à l'échelon local un service d'accueil commun analogue à ceux des centres de services sociaux. Bien qu'à l'origine, les centres n'aient pas été mis en place dans l'esprit de cette philosophie, ils présentent des aspects concrets qui y correspondent. Le projet « *Ventanilla Única* » met en pratique le concept de proximité :

- en facilitant les relations entre les différents services de l'administration publique pour offrir aux citoyens un système interconnecté constituant un point d'accès unique aux différentes administrations (nationale, régionale et locale) ;
- par l'usage des technologies de l'information et de la communication (TIC) pour faciliter la communication entre les différents échelons gouvernementaux et entre administration et administrés.

L'expression « *Ventanilla Única* » est mentionnée pour la première fois dans l'accord du Conseil des ministres du 4 avril 1997, qui expose l'intention de créer un système interconnecté entre les administrations nationale, régionale et locale. Le concept de « *Ventanilla Única* » n'est pas applicable du jour au lendemain à tous les secteurs. Pour le moment, il a été mis en place – avec succès – dans celui des petites entreprises, et le ministère de l'Administration publique travaille à son application au domaine de la migration.

Ce type de projet crée la transparence dans le système des trois échelons gouvernementaux, autrefois déconcertant pour les citoyens. A long terme, la solution idéale est celle du guichet unique permettant à chaque citoyen d'obtenir de l'aide et une réponse à toutes les questions concernant n'importe quel échelon gouvernemental. Ce système inclurait également l'aide sociale.

## **3.2 Les guichets uniques des services sociaux de la ville de Madrid**

L'analyse débute par l'exposé de la structure actuelle des centres de services sociaux. Elle retrace leur genèse et décrit leurs méthodes de travail passées et présentes en mettant l'accent sur les relations verticales (entre échelons gouvernementaux) et horizontales (au sein des échelons gouvernementaux) ainsi que sur les changements culturels et structurels. L'étude de cas présente également les idées et la philosophie sous-jacentes à l'initiative du guichet unique, qu'elle met en relation avec les centres de services sociaux, ainsi que les principales raisons qui ont présidé à la naissance de ce processus, autrement dit les principaux motifs qui ont conduit à la mise en place des centres de services sociaux à Madrid. Le chapitre se termine sur un résumé des résultats obtenus par les centres de services sociaux, qui constituent une bonne pratique dont certains éléments sont susceptibles d'intéresser et d'inspirer les différents partenaires suisses.

### **3.2.1 Structure actuelle**

Le réseau de services sociaux mis en place dans la Communauté autonome de Madrid consiste en 72 centres de services sociaux régionaux : 25 dans la ville de Madrid et 47 dans le reste de la Communauté autonome. Ces centres dépendent de leurs communes respectives, qui fournissent les services et coordonnent les programmes.

Madrid, ville de près de trois millions d'habitants, est divisée en 21 districts administratifs, dans lesquels sont situés les centres de services sociaux. Ces centres fournissent des services directs et généraux aux habitants qui ont besoin d'aide sociale. L'infrastructure actuelle comprend 25 centres de services sociaux et d'autres centres de services sociaux spécialisés. Les 25 centres emploient environ 300 travailleurs sociaux, 80 éducateurs sociaux et 100 administratifs. Chacun d'entre eux se compose de plusieurs unités :

- unité de travail social :
  - unité de travail social de premier niveau,
  - unité de travail social de district ;
- unité des programmes :
  - programmes de prévention et familiaux,
  - programmes pour les personnes âgées ;
- unité administrative.

L'unité administrative est le premier point d'accès au centre. Elle décide de l'urgence des cas et procède à un tri entre les cas urgents, les nouveaux cas et les cas connus. Les cas nouveaux et urgents sont dirigés vers l'unité de travail social de premier niveau où les usagers peuvent être reçus chaque jour, et les cas connus vers l'unité de travail social de district, qui offre un soutien plus intensif.

L'unité de premier niveau peut répondre aux questions et remplir des formulaires pour les usagers. Certaines prestations, par exemple, peuvent y être demandées. Les travailleurs sociaux qui accueillent les usagers doivent faire une différence entre les questions auxquelles il est relativement facile de répondre et celles qui nécessitent un suivi. Le cas échéant, ils peuvent décider de transférer un usager dans un programme de guidance plus intensif. L'unité des programmes est quant à elle chargée des programmes spéciaux pour les familles ou les personnes âgées. Elle gère également les centres d'accueil de jour et les activités de quartier pour ces groupes de population. Elle collabore étroitement avec l'unité de travail social. Un exemple : une dame âgée demandant une télé-assistance sera également dirigée vers l'unité des programmes pour les personnes âgées afin qu'elle puisse participer aux activités organisées dans son quartier. Chaque unité suit les questions et les problèmes traités par les autres. Simultanément, les travailleurs des unités de programme ont pour tâche d'assurer la veille sociale du quartier et de communiquer ces informations aux travailleurs sociaux pour qu'ils puissent informer les usagers des possibilités les plus récentes qui leur sont offertes.

Ce modèle tente d'uniformiser la gestion de l'aide sociale. La proximité du citoyen est très importante dans le concept des centres de services sociaux. Dans chaque quartier, l'interlocuteur de premier niveau est un travailleur social. En 1987/1988, date de leur ouverture, les centres n'employaient que des travailleurs sociaux, rejoints plus tard par des éducateurs sociaux. L'expansion se poursuit en fonction des besoins : des travailleurs socioculturels ont récemment fait leur entrée dans les centres pour s'occuper des immigrants. Les centres fournissent aux usagers les prestations suivantes :

- prestations individuelles,
- gestion de l'aide matérielle,
- prévention de la marginalisation sociale et des situations à risque par l'encouragement à la normalisation de groupes présentant des problèmes particuliers d'insertion,
- encouragement d'individus ou de groupes à s'intégrer dans la société ou dans leur contexte social.

Les centres de services sociaux sont gérés par le gouvernement local, qui est ici la municipalité de Madrid. Le Département des services sociaux de la municipalité assure les contacts avec la Communauté autonome, s'occupe des questions financières en relation avec les centres et supervise leur fonctionnement.

### 3.2.2 *Fonctionnement*

#### **Relations verticales**

Les services sociaux sont intégrés dans une hiérarchie verticale : les compétences les concernant sont réparties entre différents échelons gouvernementaux. Il n'y a ni centralisation ni décentralisation réelles. La coordination entre les trois échelons existe mais, contrairement à ce que la première impression pourrait faire croire, ne fonctionne pas toujours de manière optimale, comme le dit une des personnes interrogées. Dans le domaine de l'aide sociale, le gouvernement central joue un rôle d'arrière-plan qui consiste à offrir un soutien, mais il ne dispose pas de la compétence d'organiser véritablement les services sociaux à l'échelon local. Cette compétence a été entièrement déléguée aux gouvernements régionaux et locaux au cours du processus de décentralisation.

Dans le cas de Madrid, les compétences en matière d'aide sociale appartiennent à la Communauté autonome de Madrid. Cette exclusivité lui permet de mettre en place une structure solide sur laquelle peut s'appuyer une politique d'aide sociale intégrée, dont l'objectif premier est de prévenir la marginalisation et la désagrégation du tissu social. La planification de ces processus a lieu pour l'essentiel à l'échelon de la Communauté autonome, qui coordonne les services, tandis que les communes assument leur gestion quotidienne. La Communauté autonome fournit aux centres de services sociaux des ressources financières et une assistance technique. Les communes, qui sont les entités organisatrices, apportent aussi leur contribution financière. Cela signifie concrètement que les entités locales ont une fonction primordiale d'organisation et de coordination des centres et de leurs prestations. Les objectifs généraux du Plan stratégique pour les services sociaux de la Communauté autonome de Madrid (Plan Estratégico de Servicios Sociales 2001-2003) sont les suivants :

1. fournir une aide sociale à l'intérieur de la Communauté de Madrid dans un cadre légal et administratif défini ;
2. intensifier la participation des différents acteurs de l'aide sociale en matière de planification, de gestion et d'évaluation ;
3. garantir la présence, la reconnaissance et l'image de l'aide sociale en tant que système traduisant la solidarité et l'engagement envers les citoyens.

En plus du Plan stratégique, la Communauté Autonome de Madrid a récemment édicté une loi sur les services sociaux (Ley 11/2003, de 27 de Marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid) qui prévoit la création d'un conseil inter-administratif chargé d'assurer l'information et la coordination permanentes entre la Communauté autonome de Madrid, les communes et le ministère responsable des services sociaux. Cette structure devrait intensifier la collaboration entre les différents échelons gouvernementaux.

L'initiative de guichet unique du ministère de l'Administration publique est verticale par définition : elle concerne les différents échelons gouvernementaux afin de faciliter les processus communs à plusieurs d'entre eux. Le ministère joue un rôle secondaire et communique avec les citoyens par le truchement d'intermédiaires, à savoir les Communautés autonomes et les communes. Le projet de guichet unique est une entreprise extrêmement ambitieuse qui a influencé d'autres secteurs de la société, comme celui de l'aide sociale. Les Communautés autonomes sont supposées jouer un rôle clé en établissant un lien entre le concept du guichet unique et l'aide sociale. Ces institutions régionales ont en effet le pouvoir d'interconnecter diverses entités locales et d'en coordonner le fonctionnement tout en introduisant des concepts tels que l'initiative du guichet unique. La question de savoir si ce lien entre les deux concepts est véritablement établi sera abordée plus loin dans le chapitre.

Les personnes interrogées mentionnent plusieurs problèmes et obstacles qui compliquent l'organisation de la structure verticale de l'aide sociale :

- se concentrer trop exclusivement sur la décentralisation risque de creuser le fossé entre citoyens et institutions à l'échelon national et à celui de la Communauté autonome ;

- le suivi du traitement des questions et des requêtes est difficile à organiser. Souvent, certaines procédures ont pris du retard parce que l'un des échelons gouvernementaux ne fonctionnait pas correctement ou était surchargé. Ce problème est essentiellement de nature administrative. Actuellement, des efforts sont en cours pour créer des voies de communication directes entre les centres et les organes gouvernementaux et éviter les retards ;
- la mise en place d'une nouvelle culture de gestion intergouvernementale est un défi majeur. La difficulté réside dans le fait que ce sont les personnes travaillant à l'échelon local, donc les acteurs, qui doivent la créer – elle ne peut être imposée d'en haut ;
- l'échelon communal est surchargé de responsabilités, car il doit accueillir les usagers et traiter leurs questions et leurs requêtes. Il reçoit souvent des demandes portant sur des sujets qui ne sont pas de sa compétence directe. Il serait nécessaire de créer des mécanismes permettant de gérer ces multiples questions et tâches.

### Relations horizontales

En ce qui concerne les prestations sociales, les différences entre les Communautés autonomes peuvent être considérables. Le niveau des prestations et des allocations varie tout aussi substantiellement que les besoins de la population dans les différentes régions du pays. Les services sociaux madrilènes sont considérés comme faisant partie des meilleurs d'Espagne. Ils doivent cette appréciation au large éventail de mesures que Madrid a mises en œuvre en tenant compte des caractéristiques et des besoins de sa population en matière d'aide sociale. En sa qualité de capitale, Madrid est en effet confrontée aux problèmes des grandes villes. Le nombre d'utilisateurs du système d'aide sociale s'accroît et fluctue sans cesse. Les services sociaux doivent être adaptés à cette évolution, ce qui semble avoir réussi dans la Communauté autonome de Madrid.

Les communes de la région de Madrid pourraient mieux coopérer. Le manque de coopération crée certains problèmes aux services de conseil spécialisés. Un exemple : à Madrid, il peut être difficile de trouver un moyen de transport adéquat en raison du grand nombre de pendulaires. En effet, les gens travaillent en ville, mais vivent dans un des villages de la périphérie ; ils ont parfois de la peine à rentrer chez eux après une journée de travail en raison de la pénurie de moyens de transport.

Récemment, la Communauté autonome de Madrid a édicté une loi sur les services sociaux qui insiste sur l'importance de la coordination entre les services sociaux et d'autres secteurs voisins comme l'éducation, l'emploi, le logement, etc. Actuellement, la coordination entre eux est considérée comme largement insuffisante.

Il n'y a aucune relation directe entre l'organisation des centres de services sociaux madrilènes et le projet « Ventanilla Única » (initiative de guichet unique du ministère de l'Administration publique). Par exemple, un guichet unique opère avec grand succès dans la commune d'Alcobendas (qui fait partie de la Communauté autonome de Madrid). Bien qu'il s'occupe de questions sociales en traitant des demandes relatives à certains domaines comme le logement et les services aux immigrants, l'aide sociale au sens strict ne fait pas partie de son « pain quotidien ». L'aide sociale est confiée à un autre service communal et aucune relation directe de coopération n'existe entre les services sociaux et la Ventanilla Única.

Le projet « Ventanilla Única » vise principalement les tâches administratives de l'Etat. Ces tâches incluent certaines prestations d'aide sociale comme les demandes de subvention au logement ou d'assistance sociale. Mais cela ne concerne qu'une petite partie des activités concrètes des services sociaux. Là où la Ventanilla Única ne propose qu'une « assistance administrative », les centres de services sociaux fournissent un soutien individuel sous la forme de conseils basés sur une évaluation des besoins de chaque usager. Malgré quelques situations de double emploi, la nature de l'assistance proposée est complètement différente. Cette situation pourrait changer : en cours d'introduction, la Linea Madrid, dont l'objectif est de communiquer aux citoyens des informations sur les procédures de toute nature, souhaiterait intégrer les centres de services sociaux dans son propre domaine d'activité. Cela signifie que, parallèlement à la tendance de décentralisation des centres, un proces-

sus de centralisation de services distincts en une seule entité s'est mis en route. S'il se poursuit – ce qui n'est pas encore certain –, il rapprochera la philosophie du guichet unique de son idéal. On observe des tendances d'intégration de différents secteurs à d'autres niveaux également. Le prochain projet du ministère de l'Administration publique est le guichet unique pour les questions d'immigration, où les centres de services sociaux devraient jouer un rôle de premier plan. Bien que lentement et progressivement, l'initiative du guichet unique est en train de faire tâche d'huile et de se propager à différents secteurs de la société, dont l'aide sociale.

### Changements structurels

Durant le franquisme, l'Espagne ne considérait pas que les entités locales contribuaient au bien-être des citoyens, bien qu'elles aient assumé certaines tâches dans le cadre des « systèmes de charité ». L'une des personnes interrogées estime que les politiques d'aide sociale jouent un rôle mineur dans la mise en place d'un Etat providence. L'Eglise et les communes étaient les entités les plus expérimentées en matière d'aide sociale, notamment parce qu'elles participaient aux activités caritatives. Les échelons national et régional ne disposaient pas d'une telle expérience et d'un tel savoir-faire, raison pour laquelle il était judicieux d'octroyer les compétences concernant l'aide sociale aux entités locales. Au début, les compétences des trois échelons gouvernementaux étaient les suivantes : le gouvernement central pouvait influencer les mécanismes intergouvernementaux ; les Communautés autonomes, entités de création récente, se voyaient attribuer les compétences dans le domaine de l'aide sociale ; les communes possédaient tout le savoir-faire accumulé durant le franquisme sur la gestion des systèmes de charité, qui faisaient office de système d'aide sociale locale.

Le gouvernement central était confronté à un problème qui devait absolument être maîtrisé : la situation sociale des Espagnols. Il créa alors le « Plan des prestations de base », qui obéissait à certains des principes de la philosophie du guichet unique. Ce plan attribuait un rôle important aux communes. La structure mise en place se composait de services de base à l'échelon local, complétés, si nécessaire, par une aide apportée par des centres spécialisés.

Dans ce système, l'échelon communal joue un rôle essentiel. En ce qui concerne la relation entre les trois niveaux de gouvernement, certains points positifs méritent d'être mentionnés :

- les services locaux établissent plus facilement le contact avec certains groupes. Les communes ont la possibilité d'avoir des contacts directs avec les citoyens et les groupes de citoyens. C'est l'échelon gouvernemental le plus proche des gens ;
- le gouvernement régional, par exemple la Communauté autonome, n'a ni ce savoir-faire ni ces contacts à l'échelon local avec les citoyens ;
- le gouvernement central dispose des technologies nécessaires pour développer des politiques et pour avoir une vue d'ensemble du pays. Il peut concrétiser des nouvelles initiatives, assurer le monitoring et l'évaluation et développer ainsi le système.

Sur le plan législatif, les tâches sont très précisément réparties entre les trois échelons gouvernementaux. La Communauté autonome de Madrid est le principal acteur législatif. Le gouvernement central travaille en coulisses et soutient la décentralisation, même si l'une des personnes interrogées pense qu'il souffre d'un « complexe d'infériorité » par rapport aux Communautés autonomes. En effet, des compétences importantes qui lui appartenaient naguère sont maintenant dans les mains d'une entité administrative régionale, ce qui implique un changement de rôle pour l'Etat. Il n'y a donc ni décentralisation complète, puisque les communes restent placées sous l'autorité de l'instance régionale, ni centralisation complète.

Sur le plan exécutif, les choses ne sont pas toujours aussi claires dans la pratique quotidienne que dans la loi et les réglementations. Certaines questions sont plus faciles à régler à un échelon différent de celui qui était prévu à l'origine. Il est difficile par exemple d'organiser une aide appropriée pour les personnes âgées dans chaque quartier ; la Communauté autonome de Madrid interviendra donc dans ce domaine et créera des centres régionaux pour les seniors.

Dans la mise en place des centres de services sociaux, la municipalité de Madrid a été confrontée à un défi : créer dans le domaine de l'aide sociale un modèle de prestations reposant sur la responsabilité publique qui lui avait été confiée. La ville de Madrid devait être dotée d'un système homogène de prestations fournissant le même niveau de service dans chaque district. A cet effet, la ville a transformé son système de prestations à accès multiples en un système fournissant de l'aide aux citoyens dans leur propre quartier et en un lieu unique. Le développement de ce système se résume en trois étapes :

- en 1996, le Département des services sociaux de la municipalité a lancé un processus de réorganisation destiné à améliorer le niveau de service offert aux Madrilènes ;
- en 1997, un bilan a été fait et certaines critiques ont été adressées aux centres existants : l'absence de critères homogènes et la longueur des listes d'attente. Sur la base de ces résultats, un modèle de prestation assorti de critères et de méthodologies organisationnels a été développé pour les 21 districts de la ville ;
- en 1999, les centres travaillant selon le nouveau modèle étaient entièrement opérationnels. Les années 2000 et 2001 ont été consacrées à la consolidation des critères et des méthodologies mentionnés.

La municipalité de Madrid a tiré plusieurs enseignements de ce processus de six ans. Trois aspects se sont révélés essentiels en ce qui concerne l'amélioration des prestations : l'organisation du travail, la structure de gestion et l'infrastructure. L'organisation du travail doit être améliorée par la création de canaux internes de communication et par une attention particulière portée aux professionnels travaillant au service d'accueil ; la formation et la supervision sont essentielles. La structure de gestion et l'infrastructure doivent être organisées de façon à soutenir le travail du service d'accueil. Le service aux usagers constitue la priorité pour tous les acteurs concernés.

Le service d'accueil et le service de conseil sont tous deux présents dans les centres de services sociaux locaux, bien que l'organisation de certaines prestations dépasse le cadre des entités locales. On constate dans les milieux politiques une nouvelle tendance à transférer le service d'accueil, y compris les centres de services sociaux, à la « Linea Madrid », un réseau d'information qui fera office de point d'accès unique à divers secteurs et services du district. Les centres pourraient voir leur rôle s'élargir dans le domaine du conseil spécialisé et diminuer dans celui de l'information. Un débat est en cours sur la future répartition des tâches entre les centres sociaux et le service général d'information, ce qui illustre la dynamique qui règne dans ce secteur.

### **Changements culturels**

La mise en place des centres de services sociaux madrilènes s'est traduite par plusieurs changements qui peuvent être qualifiés d'évolution de la culture de la prestation au citoyen. Les centres étant en lien avec les quartiers où ils sont situés, les prestations risquent d'être différentes d'un quartier à l'autre. Les citoyens ne peuvent obtenir des prestations qu'à l'endroit où ils sont enregistrés et où ils vivent ou séjournent, ce qui peut poser des problèmes en cas de déménagement : changement de responsable, de la manière dont les prestations sont fournies, etc.

Depuis quelques années, le service d'accueil a été simplifié par l'introduction de techniques comme Internet, processus relativement simple à organiser et à mettre en place. Il n'en va pas de même pour le service de conseil spécialisé, car le processus implique alors la création d'infrastructures, parfois locales, parfois communes à plusieurs quartiers. Dans ce dernier cas, des problèmes d'organisation peuvent surgir : des personnes appartenant à des quartiers différents doivent travailler ensemble malgré des frontières bureaucratiques parfois difficiles à franchir. Il s'agit là de véritables processus de changement, qui prennent du temps. Certaines des personnes interrogées soulignent qu'il est primordial de faire prendre conscience de ces processus aux professionnels et aux autres fonctionnaires concernés, mais aussi aux usagers, ce qui se révèle l'exercice le plus difficile. La première chose à faire est toujours de convaincre tous les acteurs de la nécessité du changement. Il est impossible de définir une méthode de travail unique dans le domaine de l'aide sociale. Les

personnes interrogées soulignent la nécessité de l'adapter à la situation des usagers et à l'environnement social ; les mots qui reviennent le plus souvent à ce propos sont « souplesse » et « ouverture ».

Ces dernières années, les questions sociales ont souvent été au cœur du débat politique en Espagne. Elles constituent un thème relativement nouveau, ce qui peut expliquer que les milieux politiques du pays lui accordent autant d'intérêt. Celui-ci ne doit pas être sous-estimé, car il pourrait jouer un rôle majeur dans l'évolution de l'assistance et de l'approche des citoyens.

La nouvelle loi sur les services sociaux que la Communauté autonome de Madrid a édictée en mars 2003 reflète le changement de philosophie en ce qui concerne l'aide sociale. Son existence illustre à elle seule le besoin qu'éprouvent différents acteurs des milieux politiques et de l'exécutif de définir des principes et d'établir un consensus dans le domaine de l'aide sociale. Certains des objectifs et des innovations mentionnés dans la loi montrent qu'une priorité plus grande – ou différente – est accordée à l'aide sociale :

- structurer et harmoniser une aide sociale aujourd'hui caractérisée par la dispersion et la multiplicité des formes d'accès et des structures ;
- appliquer le principe de l'universalité : les besoins identiques doivent être traités de manière identique ;
- faire de l'aide sociale le sixième système de protection sociale en le plaçant au même niveau que la santé publique, la sécurité sociale, l'éducation, l'emploi et le logement ;
- donner le droit à l'utilisateur d'avoir un professionnel de référence qui le guidera dans le processus d'intervention sociale, ce professionnel étant un travailleur social du premier niveau de service ;
- promouvoir le développement institutionnel du système d'aide sociale dans la Communauté autonome de Madrid ; créer un conseil inter-administratif pour coordonner, informer et conseiller les différents échelons gouvernementaux ; parallèlement, mettre en place un institut de formation et de recherche sociales ;
- donner aux citoyens la possibilité de s'exprimer et de partager la responsabilité en ce qui concerne leur bien-être social ; il est intéressant de noter à ce propos que des techniques interactives ont été utilisées dans l'élaboration de cette loi.

La création des centres de services sociaux a fait évoluer la culture professionnelle grâce, entre autres, à des programmes de formation bien pensés. Un cours a été organisé en collaboration avec une école. Tout étant nouveau et difficile au début, il a fallu près de deux ans pour mettre au point ces nouvelles méthodes, former les gens, mettre en place les centres et les faire fonctionner comme prévu.

Une difficulté majeure rencontrée dans la création des guichets uniques est la logique (ou l'absence de logique) sur laquelle repose la répartition des compétences et des responsabilités entre échelons gouvernementaux. Toucher à cette répartition est un processus extrêmement ardu qui, à Madrid, s'est heurté à une très forte résistance. Auparavant, les gens faisaient la queue devant les bureaux des centres sociaux, et avoir une longue file d'attente devant son bureau est un symbole de prestige fort qui confère au travailleur social un certain pouvoir. On imagine aisément que les changements nécessaires pour aboutir à un guichet unique entièrement opérationnel sont assez « brutaux », et que les stratégies déployées pour « défendre son territoire » et préserver les structures en place peuvent être très puissantes.

Bien que la création des centres de services sociaux ne repose pas sur la philosophie du guichet unique (du ministère de l'Administration publique), on constate certains grands points communs :

- les prestations sont fournies à l'échelon local (ville), qui est le plus proche du citoyen ;

- à cet échelon, les centres peuvent collaborer étroitement avec les ONG et d'autres acteurs de la société civile ;
- les centres offrent des prestations à caractère universel accessibles à tous les citoyens et adaptées à leurs besoins individuels ;
- les bonnes relations existant entre les échelons gouvernementaux facilitent l'échange d'informations.

Tous ces facteurs sont en relation avec l'évolution de la culture professionnelle des services sociaux. L'idée du guichet unique a été réalisée à l'échelon local, sans que l'Etat central ait dû intervenir ou presque. Le paragraphe suivant décrit comment ces innovations ont été concrétisées et souligne l'importance de la résolution pratique des problèmes.

### **Motifs principaux qui ont conduit au développement de stratégies nouvelles**

L'idée d'un guichet unique pour l'aide sociale provient essentiellement de deux sources, à savoir du gouvernement central, qui voulait améliorer la communication entre administration et administrés, et de l'échelon local, qui y voyait une solution aux problèmes des professionnels face à des groupes marginalisés comme les sans domicile fixe et les toxicomanes. En ce qui concerne l'Etat central, la principale motivation semble avoir été le souhait de faciliter les contacts entre l'administration et certains groupes de population pour lutter contre la fragmentation de la société. Il est impossible de faciliter ces contacts dans tous les domaines simultanément, raison pour laquelle les guichets uniques ont été réalisés tout d'abord dans le secteur des petites entreprises. En arrière-plan on trouve des motifs d'ordre législatif tels que la tendance à la décentralisation. Puisque l'échelon le plus fréquemment confronté à des problèmes sociaux est l'échelon local, il n'y a rien de surprenant à ce que ce soit lui qui cherche à les résoudre. Comme on l'a vu plus haut, l'aide sociale est en Espagne un sujet politique brûlant ; après avoir été ignorée pendant des années, elle fait aujourd'hui l'objet de toutes les attentions. Une des personnes interrogées déclare même qu'elle est l'une des « stars » politiques du moment. Elle donne en effet aux politiciens une opportunité de gagner des voix.

Certains motifs plus concrets méritent d'être soulignés. Auparavant, les travailleurs sociaux étaient confrontés à de longues files d'attente. Le guichet unique est donc né de l'effort de filtrer les usagers et leurs questions et de réduire les délais d'attente. Vu sous cet angle, il constitue une solution concrète à un problème concret. Une des personnes interrogées nous a relaté à ce propos l'histoire d'un village de montagne de la province d'Almeria. Dans une lettre, ses habitants avaient fait part au gouvernement des problèmes qu'ils avaient à accomplir des formalités. Contraints de faire de longs trajets pour se présenter dans les bureaux de l'administration, ils avaient, à titre de solution provisoire, engagé quelqu'un pour le faire à leur place. Le transport est l'un des problèmes principaux pour ces villageois et, avec lui, le temps qu'ils doivent consacrer aux formalités. Avec les habitants d'autres villages confrontés au même problème, ils ont fait pression sur le gouvernement et l'idée a fait son chemin. Encore une fois, l'idée du guichet unique est née de la nécessité de résoudre un problème concret.

Il semble que de divers côtés, l'impulsion soit venue de la fragmentation et du manque d'efficacité du système. Une des personnes interrogées déclare : « On ne peut pas dire que le modèle des services sociaux ou que l'initiative du guichet unique provienne d'une source unique, mais comme ces idées circulent du bas vers le haut et du haut vers le bas, il est inévitable qu'elles se rencontrent au milieu. »

### **3.2.3 Conséquences de la nouvelle politique pour le(s) groupe(s) cible(s)**

Les résultats de la première évaluation des centres de services sociaux de la Communauté autonome de Madrid (jusqu'en décembre 1999) sont les suivants :

- les listes d'attente pour l'accès aux centres ont été éliminées ;



- en 1999, l'unité de travail social de premier niveau a traité 38 210 cas ; 68% des usagers concernés s'adressaient aux services sociaux pour la première fois et 41% des cas ont pu être résolus par l'unité de premier niveau ;
- en 1999, les 158 travailleurs sociaux de secteur ont traité 38 529 dossiers familiaux, dont 27% étaient nouveaux et 52% étaient en traitement depuis plus d'une année ;
- les problèmes les plus fréquents avaient trait aux prestations et allocations pour les personnes âgées disposant de ressources insuffisantes ainsi qu'aux immigrants.

Par ailleurs, les personnes interrogées indiquent qu'une possibilité officielle de recours a été introduite, que les délais d'attente pour les dossiers ont été réduits et que les procédures sont plus rapides.

Il convient toutefois de nuancer cette image positive. Les personnes interrogées soulignent que de manière générale, les centres ne disposent pas de beaucoup de personnel et que la qualité de l'assistance n'est pas toujours aussi bonne qu'elle devrait l'être. Les listes d'attente ont été éliminées grâce à la mise en place d'un nouveau service d'accueil, et le système de liste d'attente a été entièrement supprimé. Dans le nouveau système, le principe veut que les usagers reçoivent une réponse à leurs questions le jour même où ils s'adressent aux centres. Cependant, lorsque les centres sont surchargés, les usagers attendent parfois toute une matinée pour être reçus et doivent dans certains cas revenir le lendemain. La bureaucratie reste très présente en amont de l'aide proprement dite.

Par rapport aux systèmes précédents, l'initiative du guichet unique a plusieurs avantages pour le citoyen espagnol : l'administration est présente dans tous les quartiers (ou dans la plupart), l'information est plus facilement accessible, les processus et procédures sont plus cohérents et plus transparents et du personnel spécialisé est disponible.

Les progrès sont considérables, notamment en ce qui concerne la consolidation du nouveau système. Son caractère novateur requiert d'importants efforts d'adaptation de la part des spécialistes et des usagers. Sur ce plan, on peut parler d'un succès. Si l'on considère les dix années écoulées, la situation des usagers s'est notablement améliorée.

### 3.3 Conclusions

Les cantons suisses présentent certains points communs avec les Communautés Autonomes espagnoles. Situés à l'échelon régional, ils doivent collaborer avec l'Etat central, d'une part, et avec les communes, d'autre part. De même, ils disposent de compétences considérables dans le domaine de l'aide sociale. La différence principale réside dans le fait que le système espagnol semble moins invariable et moins intégré dans le contexte social au sens large, puisque les Communautés autonomes possèdent ces compétences depuis moins longtemps que les cantons suisses. Il paraît aussi beaucoup plus transparent en ce qui concerne le traitement de problèmes concernant plusieurs échelons gouvernementaux à la fois. Cette brève comparaison amène une question : quelles sont les caractéristiques de l'expérience espagnole des guichets uniques d'aide sociale susceptibles d'être intéressantes pour la politique sociale locale en Suisse ?

L'un des obstacles auxquels sont confrontés les spécialistes des centres de services sociaux madrilènes est la pénurie de personnel et de moyens. L'infrastructure a dû être adaptée à l'accroissement du volume de travail imputable à la multiplication des questions des citoyens. Cette multiplication est due à son tour à la plus grande visibilité des centres : c'est la « rançon du succès ». Un autre problème d'actualité se pose : les immigrants, qui viennent s'installer en nombre croissant à Madrid, ont besoin de plus d'assistance dans le domaine social que d'autres groupes de citoyens. Par conséquent, ils s'adressent plus souvent aux centres : 25% des usagers des centres sont des immigrants, alors que la population totale de Madrid n'en compte que 11%.

La question se pose dès lors de savoir si l'offre d'aide sociale crée la demande ou si un besoin non identifié préexistait. Elle est primordiale, car trouver l'équilibre entre l'offre et la demande d'aide sociale est une tâche longue, difficile et coûteuse. Ce processus a pourtant un effet positif : un grand

nombre de personnes jeunes ont été engagées par les centres comme travailleurs sociaux ou pour occuper d'autres fonctions, ce qui a accru la motivation générale parmi le personnel. Les nouveaux employés sont extrêmement motivés, ouverts à la nouveauté et désireux de faire bouger les choses.

Le soutien politique et économique dont a bénéficié la mise en place des centres sociaux de Madrid est considéré comme essentiel. Les partis politiques ont accordé une importance beaucoup plus grande qu'auparavant à l'aide sociale, qui est aujourd'hui considérée comme un « sujet brûlant ». Ce fut un facteur de stimulation important pour tous les acteurs des services sociaux.

Quel que soit le secteur concerné, l'introduction d'un guichet unique a de nombreux avantages, dont les principaux, comme le montre l'exemple de Madrid, sont les suivants :

- échange d'informations et communication entre les trois échelons gouvernementaux, ce qui est remarquable eu égard au fait que dans la plupart des cas, la coopération est limitée à un seul d'entre eux ;
- simplification des procédures et définition de critères généraux d'application relatifs aux différents types de services ;
- possibilité de collecter systématiquement des données qui serviront de base pour les processus de gestion ;
- amélioration de l'image des services sociaux et de la qualité de leurs prestations ;
- proximité avec le citoyen : facteur de succès qui a permis de travailler avec des gestionnaires de cas, de mieux cerner les besoins des usagers (locaux) et d'augmenter ainsi le nombre de consultations.

La mise en place de services sociaux n'est pas facile ; c'est un processus de changement dont certains aspects sont positifs et d'autres négatifs. La création de l'infrastructure nécessite des moyens financiers. Les changements introduits peuvent influencer d'autres domaines et avoir des effets imprévus et imprévisibles : par exemple, les gens qui déménagent d'un district dans un autre devront se rendre dans un autre centre et prendre contact avec d'autres travailleurs sociaux, ce qui peut être un problème pour certains. Mais, selon les personnes interrogées, un processus positif d'harmonisation a été lancé entre les différents districts de la ville. Un point faible (qui peut aussi être un point fort) est la nécessité de changement de mentalité des personnes qui participent au processus : elles doivent être prêtes à coopérer et à changer, et être formées à travailler dans un contexte nouveau. Il est donc important d'« investir » dans le personnel pour faire changer la culture professionnelle. Les spécialistes doivent être capables de coopérer avec d'autres échelons, avec leur propre équipe, avec des collègues de professions différentes et avec les usagers. Des changements auront lieu à tous ces niveaux.

Lorsqu'on analyse le processus de mise en place des centres de services sociaux madrilènes, on constate que la flexibilité est un facteur de succès primordial : il faut créer une structure à la fois forte et souple, et non une institution rigide et permanente. Les changements étant inévitables, la nouvelle structure doit y être ouverte et être capable de s'adapter. Il s'agit donc d'un processus d'apprentissage permanent.

Les centres de services sociaux de Madrid sont un exemple de processus d'apprentissage mutuel entre échelons gouvernementaux et institutions reposant sur la transparence. La comparaison du projet « Ventanilla Única » avec les centres de services sociaux montre que tous deux travaillent avec la même conception du service au citoyen : aide locale, transparence de l'information, point d'accès unique et proximité comme concept clé. Cependant, ces deux initiatives n'ont pas coopéré en pratique. La question se pose donc de savoir s'il reste encore un potentiel d'apprentissage mutuel à Madrid.

## Addendum

### 1. *Personnes interrogées*

M. José María Alonso Seco, Services sociaux de la Communauté autonome de Madrid (Comunidad Autónoma de Madrid, Viceconsejería de Asuntos Sociales)

M. Ernesto Carrillo, Université Complutense de Madrid

M. Gonzalo Cerrillo Cruz (Director de Servicios Sociales) et Mme Ana Buñuel Hera (Jefa del Departamento), Département des services sociaux (Area de Servicios Sociales) de la municipalité de Madrid

M. Ernesto Abati García Manso, Ministère de l'Administration publique (Ministerio de Administraciones Públicas, Dirección General de inspección, Simplificación y calidad de los Servicios, Subdirección General de Simplificación Administrativa y Programas de Atención al Ciudadano)

Mme Carmen Mayoral, Dirección General de Servicios de Atención Ciudadana, Municipalité d'Alcobendas

Mmes María Jesús Soler Martín et Rosa Sedano Sedano, Association des travailleurs sociaux (Consejo General de colegios oficiales de diplomados en trabajo social y asistentes sociales.)

### 2. *Faits et chiffres*

Nombre d'habitants de la région/Communauté autonome de Madrid en 2001 : 5 423 384.

Nombre d'habitants de la ville de Madrid en 2001 : 2 982 926. La ville de Madrid est divisée en 21 districts comptant entre 33 416 et 240 325 habitants (source : Instituto de Estadística, Consejería de economía e innovación tecnológica, Comunidad de Madrid, [www.comadrid.es](http://www.comadrid.es), et annuaire statistique 2001, municipalité de Madrid, [www.munimadrid.es](http://www.munimadrid.es))

En 2001, les unités de premier niveau ont traité 47 381 cas. Les usagers ayant besoin de conseils plus intensifs ont été dirigés vers les unités de travail social des districts. Leur nombre exact n'est pas connu. En 2001, les services sociaux de la ville de Madrid occupaient 460 professionnels pour 2 982 926 habitants (source: Memoria de los Servicios Sociales Municipales 2001, Ayuntamiento de Madrid).

### 3. *Bibliographie*

Communauté Autonome de Madrid (2003), *Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid*.

Ana Buñuel Heras (éd.) (2000), *The Social Services in Spain*, Programming, studies and evaluation department, Programming and Evaluation Section, Municipalité de Madrid, Madrid. Publié sur le site Internet du réseau indépendant des directeurs de l'action sociale en Europe:

[http://www.socialeurope.com/onfile/servicios\\_e.htm](http://www.socialeurope.com/onfile/servicios_e.htm) (en anglais) et

[http://www.socialeurope.com/onfile/servicios\\_sp.htm](http://www.socialeurope.com/onfile/servicios_sp.htm) (en espagnol)

José María Alonso Seco y Bernardo Gonzalo González (1997), *La asistencia social y los Servicios Sociales en España*. Edita: Boletín Oficial del Estado (Estudios Jurídicos. Serie Derecho Público), Madrid.

### 4. *Liens*

Communauté autonome de Madrid, <http://www.madrid.org>

« Ventanilla Única » de la Communauté autonome de Madrid,  
[http://www.madrid.org/pres\\_atencion\\_ciudadano/atencion\\_ciudadano/ventanilla.htm](http://www.madrid.org/pres_atencion_ciudadano/atencion_ciudadano/ventanilla.htm)

Municipalité de Madrid, <http://www.munimadrid.es/Principal/ingles/portada.html>

Ministère de l'Administration publique, présentation du projet Ventanilla Unica,  
<http://www.igsap.map.es/sgpro/ventanilla/ventunica.htm>

## 4. Norvège : au carrefour de la politique familiale et de la sécurité sociale

### Introduction

Les pays scandinaves ont une longue tradition de services de qualité dans le domaine de la politique familiale. En Norvège, la pauvreté des familles et des enfants ainsi que l'égalité des chances entre femmes et hommes sont des questions largement débattues dans le cadre de la politique sociale en général, et de la politique familiale en particulier. Elles font également l'objet de lois. Plusieurs personnes interviewées en Suisse ayant manifesté un intérêt spécifique à leur égard (voir chapitre 1<sup>er</sup>), une attention particulière leur sera accordée dans la présente étude de cas.

Les points communs entre la Norvège et la Suisse sont plus nombreux qu'on pourrait le croire. Décrivant les politiques de revenu minimum des systèmes nationaux de protection sociale, Chiara Saraceno (2002) considère dans « Social assistance dynamics in Europe » que la Suisse, tout comme la Norvège et l'Autriche, est dotée d'un « système d'assistance sociale décentralisé et discrétionnaire se situant quelque part entre le modèle scandinave et ceux d'Europe du Sud ». Selon les auteurs, « ... l'assistance consiste en des prestations discrétionnaires locales liées à une intervention sociale et à des obligations familiales étendues. Le niveau des allocations est relativement élevé, mais peu de personnes ont recours à l'aide sociale, en raison non seulement du faible taux de chômage, mais aussi de la stigmatisation qui y est associée et du pouvoir des travailleurs sociaux. » Etant donné les points communs existant entre les deux pays et le caractère de nouveauté relative de la politique familiale en Suisse, le cas de la Norvège peut constituer un exemple utile pour la politique sociale suisse.

Le premier paragraphe est consacré au contexte national de la Norvège. Le deuxième passe en revue les différents échelons gouvernementaux existant en Norvège et brosse le portrait de l'Etat providence norvégien. Le troisième expose la politique familiale en Norvège. Comme les précédents, ce chapitre analyse les relations verticales et horizontales, les changements culturels et structurels et les motifs principaux qui ont conduit au développement de stratégies nouvelles.

### 4.1 Contexte national

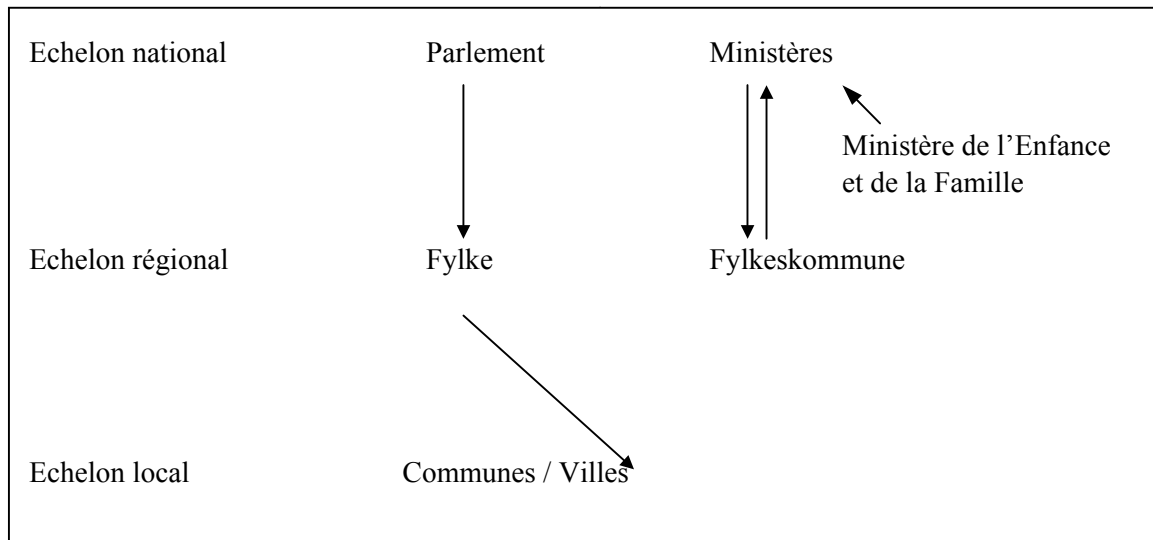
#### 4.1.1 Structure de l'Etat et compétences

L'Etat norvégien comprend quatre échelons : le gouvernement central, les « Fylker » (régions), les « Fylkeskommune » (regroupements de villes ou de communes dans une zone géographique donnée) et les villes et communes. La distinction entre les « Fylker » et les « Fylkeskommune » mérite une explication. Les « Fylker » (régions), au nombre de 19, ont pour tâche de contrôler les communes en ce qui concerne les questions de portée nationale. Elles représentent le gouvernement central à un échelon inférieur et fonctionnent « du sommet vers la base ». Les « Fylkeskommune » disposent de compétences dans plusieurs domaines politiques, dont ceux de la santé publique, de l'enseignement supérieur et de la drogue. Fonctionnant « de la base vers le sommet », elles n'en sont pas moins critiquées pour leur haut degré de bureaucratie, et certaines voix s'élèvent même pour réclamer leur suppression et la répartition de leurs tâches entre les échelons local et national.

Les communications entre les échelons local et national passent pour l'essentiel par les « Fylkeskommune » et les ministères, qui communiquent directement. L'Etat central émet à l'intention de l'échelon local des directives qu'une des personnes interviewées définit comme « des

règles obligatoires non assorties de sanctions ». Les relations entre les échelons gouvernementaux sont schématisées dans la figure 4.1. Les flèches indiquent le sens principal de l'influence institutionnelle.

**Figure 4.1**



Les distances considérables qui séparent les villes et les conditions sociales et économiques totalement différentes qui règnent dans les diverses parties du pays ont, entre autres, influencé l'évolution de la structure politique actuelle de la Norvège. Bien que les Etats providence aient souvent été associés avec des politiques centralistes, la Norvège n'a jamais été l'Etat centralisé que certains observateurs (peu attentifs) ont voulu voir en elle. Aujourd'hui, les tâches et responsabilités décentralisées sont plus nombreuses que jamais. La majorité des spécialistes norvégiens interviewés dans le cadre de la présente étude considèrent que la décentralisation n'est pas négative en soi et que ses avantages et inconvénients dépendent de la manière dont elle est pratiquée et des domaines concernés. Un exemple : dans celui de l'égalité des sexes, la mise en œuvre de mesures politiques spécifiques peut se révéler difficile, car elle implique que chaque entité démocratique locale soit informée et convaincue de l'importance de l'égalité entre femmes et hommes. Alors qu'à l'échelon national, elle fait l'objet d'un large consensus et est inscrite dans la loi, la situation est parfois difficile à l'échelon local. A l'avenir, les foyers d'accueil pour les femmes victimes de violence domestique seront financés par les budgets locaux des communes. Il reviendra aux acteurs politiques locaux de créer dans les communes les conditions et possibilités nécessaires. Par ailleurs, il y a toujours trop peu de jardins d'enfants et de places d'accueil de jour pour les enfants de 0 à 3 ans. Ces places sont coûteuses et financées par tous les échelons de l'Etat (national, régional et local). Mais à quel échelon appartient-il de payer la plus grande part ? C'est actuellement la question centrale du débat public.

Au vu de ces exemples, on constate que le débat sur la répartition des tâches entre les échelons est permanent. Une seule chose est certaine : la législation nationale ne peut décider contre l'avis de la démocratie locale et inversement.

#### **4.1.2 L'Etat providence norvégien**

Probablement plus décentralisée que ses voisines la Suède et la Finlande, la Norvège peut être classée dans d'autres typologies bien connues. Selon celle d'Esping-Andersen, les pays scandinaves (la Norvège, la Suède et le Danemark) sont des Etats providence du type « social-démocrate », qui est

caractérisé par un niveau élevé de protection sociale et de sécurité sociale, des prestations collectives universelles, un niveau élevé de taxation, un bas niveau de services privés, un salaire minimum élevé, un niveau élevé de démarchandisation<sup>2</sup> et une garantie collective d'emploi. (Wildeboer Schut, Vrooman & De Beer, 2000, p. 12-13)

Sur la base de données du début des années 90, Wildeboer Schut et ses collègues ont étudié plusieurs Etats providence jouant un rôle primordial dans la typologie d'Esping-Andersen. Leurs conclusions montrent que dans l'Etat providence « social-démocrate », une part relativement élevée du revenu est consacrée aux impôts et aux contributions de sécurité sociale (environ 26 à 28% pour un ouvrier moyen père de famille et soutien de famille unique). Ils ont également constaté que 85% des femmes entre 25 et 54 ans exercent une activité lucrative, ce qui est probablement le résultat d'une intense politique d'activation (politique visant le plein emploi), autre caractéristique bien connue des social-démocraties nordiques (Wildeboer Schut, Vrooman et De Beer, 2000, p. 23-25). On notera qu'une grande partie de ces femmes travaille à temps partiel.

Knut Halvorsen, un chercheur norvégien, souligne le succès de l'Etat providence norvégien: « L'Etat providence scandinave contribue à la maximisation des offres d'emploi (*marchandisation*) par un nombre élevé d'emplois dans le service public, une politique axée sur la demande, une politique active du marché de l'emploi (*remarchandisation*) et la création de possibilités rémunérées d'absence temporaire au travail (congé pour maladie des enfants et congé parental – *démarchandisation*). Le taux élevé de femmes exerçant une activité rémunérée ainsi que l'un des taux de fertilité les plus élevés d'Europe occidentale attestent le succès de l'Etat providence norvégien. » (Halvorsen, 2002, p. 164).

## **4.2 La politique familiale en Norvège – La pauvreté des familles et des enfants et l'égalité des chances entre femmes et hommes**

### **4.2.1 Situation actuelle**

#### **La politique familiale en Norvège**

De nombreux changements sont intervenus en Norvège depuis les années 60. Après la Deuxième Guerre mondiale, la politique du soutien de famille unique prévalait. Le rôle social traditionnel des femmes ne les encourageait pas à exercer une activité rémunérée. Aujourd'hui, seuls certains politiciens chrétiens-démocrates déclarent encore que la politique du soutien de famille unique est extrêmement favorable à la famille et donc éminemment souhaitable. Actuellement, l'égalité des sexes est en Norvège un sujet brûlant qui est discuté dans l'ensemble de la société et qui fait partie intégrante de la politique nationale. Les personnes interviewées déclarent que le débat sur le genre va en s'amplifiant depuis des années. Le simple fait qu'il ait lieu déclenche de nombreuses réactions, de la part des milieux politiques comme des citoyens. De manière générale, tous les politiciens, quelle que soit leur couleur politique, soutiennent le modèle dans lequel des efforts importants sont faits pour réaliser l'égalité des chances, si nécessaire en ayant recours à la discrimination positive. Des mesures sont prises pour faciliter l'accession des femmes à des postes à responsabilité. Dans les années 80, la Norvège a envoyé un message fort en nommant la première femme ministre de l'Enfance et de la Famille au monde.

A l'échelon national, le ministère norvégien de l'Enfance et de la Famille joue un rôle de médiateur entre les autres ministères et les institutions gouvernementales en attirant leur attention sur les ques-

<sup>2</sup> La démarchandisation est la mesure dans laquelle un niveau de vie socialement acceptable est possible indépendamment de la participation de l'individu au marché.

tions de politique familiale, de pauvreté des familles et des enfants et d'égalité des chances. En plus de cette fonction de coordination, il garantit l'intégration de ces questions dans les politiques des échelons gouvernementaux régional et local. Avant sa création, d'autres ministères s'occupaient des questions d'égalité des sexes et des questions familiales, mais d'une manière beaucoup plus fragmentée.

Sur son site Internet, le ministère norvégien de l'Enfance et de la Famille définit ainsi son domaine d'activité.

*« Le ministère concentre son travail sur la garantie:*

- du renforcement des droits, des intérêts et de la sécurité des consommateurs;*
- d'un environnement sûr pour les enfants et les jeunes et de la possibilité de prendre part aux processus de décision de la société;*
- de la sécurité économique et sociale des familles ;*
- d'une véritable égalité des chances entre femmes et hommes.*

*Nos activités portent sur la vie quotidienne de la majorité des gens, et les décisions que nous prenons sont souvent décisives pour les hommes, les femmes et les enfants. »*

Les paragraphes ci-dessous sont consacrés à une analyse détaillée des deux grands thèmes de la politique familiale norvégienne: la pauvreté des familles et des enfants et l'égalité des chances entre femmes et hommes.

### **La pauvreté des familles et enfants**

A l'évidence, la situation en Norvège ne peut pas être qualifiée de dramatique. La Norvège est un pays riche (ce qu'elle doit en grande partie à son énorme réservoir de ressources naturelles) où le taux de pauvreté est bas. C'est donc en toute logique que la pauvreté y a jusqu'à présent été un « non-sujet » politique. On pensait que le système de sécurité sociale et le haut niveau d'emploi réduisaient les risques. L'accent était mis sur le travail en tant que moyen pour l'individu d'atteindre l'autosuffisance. Cependant, depuis environ trois ans, la pauvreté bénéficie d'une priorité absolue dans l'agenda politique, comme le constate la quasi-totalité des personnes interviewées. Les familles monoparentales, les personnes âgées et les handicapés étaient déjà considérés comme des groupes à risque, mais aujourd'hui, on estime que les jeunes et les minorités ethniques ont également besoin d'une aide spécifique. Par ailleurs, la société norvégienne a récemment découvert la présence de « working poor » dans ses rangs. Enfin, selon les estimations, environ 6000 personnes sans domicile fixe vivent en Norvège, mais ce chiffre n'est pas fiable.

A Oslo (500'000 habitants), environ 19'000 familles recevaient une aide financière sociale en 1991, ce qui représente près de 31'000 personnes ou environ 6,2% des habitants de la ville. En moyenne, les gens bénéficient de l'aide sociale pendant 5 à 6 mois. Il y a dix ans, 30'000 familles percevaient l'aide sociale, ce qui représente un recul de plus de 10'000 familles durant la décennie écoulée. Les immigrants sont considérés comme un groupe menacé en raison de leur risque accru de pauvreté. Selon les estimations, 20'000 à 30'000 enfants norvégiens vivent dans la pauvreté. La plupart d'entre eux appartiennent à des minorités ethniques. La Norvège considère comme pauvres les enfants ayant vécu 3 ans au niveau de subsistance minimum.

La situation des familles monoparentales s'est améliorée depuis quelques années. Elles perçoivent, pour une durée maximale de trois ans, une allocation compensant l'écart entre leur revenu et le revenu minimum. Cela permet aux parents de jeunes enfants de rester à la maison pour s'en occuper sans manquer d'argent. Officiellement, les familles monoparentales ne vivent plus en dessous du



seuil de pauvreté, mais de manière générale, il est difficile de joindre les deux bouts lorsqu'on travaille à temps partiel en Norvège.

Le principal effort de lutte contre la pauvreté consiste à (ré)insérer les gens dans le monde du travail. Des programmes d'introduction sont mis en place pour donner aux immigrants une expérience de travail en Norvège et leur permettre de prendre contact avec le marché du travail. Le gouvernement norvégien prend également d'autres mesures pour lutter contre la pauvreté : le matériel scolaire (manuels, etc.) est fourni gratuitement aux parents et aux enfants, des projets d'aide aux devoirs ont été mis en place et l'accueil des enfants avant et après l'école a été étendu en collaboration avec les communautés locales. De plus, toute une série de mesures est prise pour réduire le coût de la vie quotidienne : par exemple, les soins médicaux et dentaires sont gratuits pour les enfants jusqu'à 18 ans.

### **L'égalité des chances pour les femmes et les hommes**

Sur son site Internet, le ministère norvégien de l'Enfance et de la Famille décrit les objectifs de la politique d'égalité des sexes :

- « Egalité de droits, de possibilités et de devoirs pour les femmes et les hommes dans tous les domaines de la société
- Existence sans violence sexuelle
- Répartition égale du pouvoir et de l'influence entre les femmes et les hommes
- Indépendance économique pour les femmes et les hommes
- Egalité des chances sur le marché du travail
- Partage des responsabilités dans la vie professionnelle et familiale
- Egalité des chances pour les filles et les garçons, pour les femmes et les hommes dans l'éducation comme dans le développement et la réalisation de leurs talents et de leurs ambitions »

Le site communique l'information suivante sur la situation actuelle de la politique de promotion de l'égalité des sexes :

*Le ministère gère des refuges et des permanences téléphoniques pour les femmes battues, des centres pour les victimes d'inceste et finance des ONG de femmes. Il est également responsable de la politique en matière d'accueil des enfants et de congé parental ainsi que des autres politiques et mesures visant à concilier travail et vie de famille. A intervalles réguliers, le ministère de l'Enfance et de la Famille soumet au Stortinget (le Parlement norvégien) les faits et les défis politiques concernant l'égalité des sexes.*

*Aux termes de la loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes de 1979, toutes les autorités publiques sont tenues de promouvoir l'égalité des sexes dans tous les domaines de la société. L'intégration de la dimension de genre a été appliquée sur cette base depuis 1986. L'égalité des sexes dans la vie professionnelle, dans l'éducation et la formation, dans le système de santé, en relation avec les droits sociaux, le revenu, etc. est garantie par les autorités publiques concernées. Une commission de secrétaires d'Etat sur l'égalité des sexes a été créée pour renforcer la stratégie d'intégration de la dimension de genre.*

*Le Centre d'égalité des sexes est un organisme indépendant dont la mission consiste à sensibiliser le public et à pratiquer le lobbying en faveur de mesures et de politiques plus actives d'égalité des sexes.*

Les mesures de promotion de la conciliation entre travail et vie de famille sont décrites en détail au paragraphe « Changements culturels ».

#### **4.2.2 Fonctionnement**

##### **Relations verticales**

Le débat en cours à propos de la mise à disposition et de la répartition des ressources de l'Etat providence a été mentionné plus haut. L'Etat est responsable des contributions et des réglementations dans le domaine des allocations familiales, des prestations en espèces et du congé parental, mais les questions spécifiques de sécurité sociale sont décentralisées à l'échelon local. Le Parlement norvégien a défini des normes nationales d'aide sociale, mais celle-ci est fournie par les gouvernements locaux et, en raison de leur autonomie relativement large, la somme que les gens reçoivent peut varier. Cette situation se traduit par des différences substantielles de niveau d'aide entre les communes et parfois dans une même commune. Le département de la protection sociale et des affaires sociales de la ville d'Oslo l'a reconnu en déclarant qu'il ne pouvait pas indiquer d'allocation moyenne, car celle-ci dépend de divers facteurs relatifs à la situation de chaque usager. Les problèmes mentionnés, qui viennent s'ajouter à la question de la « centralisation-décentralisation », sont source de tensions entre les différents échelons gouvernementaux.

De même, l'échelon national et l'échelon local interviennent tous deux dans le domaine des rentes et des prestations sociales. Les rentes et les prestations sociales qui garantissent le revenu minimum sont fournies par l'Etat central. Les communes les complètent par des prestations supplémentaires allouées selon leurs propres normes. Ce système peut être problématique pour certains groupes de population, par exemple pour les familles monoparentales. Le revenu qu'elles reçoivent de l'Etat étant insuffisant pour vivre, elles sont contraintes de demander une aide supplémentaire à la commune. Pour certaines personnes, il est compliqué et déconcertant de devoir s'adresser à deux services différents. Un projet actuellement en cours, qui tente d'intégrer ces deux échelons, se heurte à l'opinion des acteurs, dont certains préfèrent la centralisation et d'autres la décentralisation. Une des personnes interviewées, la directrice des services sociaux de Skien, souhaiterait une répartition plus claire des compétences entre l'Etat central et les autorités locales. A son avis, l'Etat central devrait assumer l'entière responsabilité des questions de revenu et les communes le suivi, tâche qui conviendrait mieux à l'échelon local. Si toutes les questions financières étaient confiées au gouvernement central, les autorités locales auraient plus de temps et de moyens pour élargir le suivi (réinsertion professionnelle, travail social, conseil aux familles, cours de langue, etc.), qui est essentiel pour beaucoup de gens. A l'opposé, la ville d'Oslo plaide pour une plus forte décentralisation et aimerait reprendre certaines tâches actuellement assumées par l'Etat central pour regrouper toutes les prestations financières et tous les autres services.

Certaines personnes souhaitent un système de revenu minimum dans lequel la déclaration fiscale contiendrait toutes les informations nécessaires pour bénéficier d'une allocation. Des critères identiques pourraient alors être introduits et appliqués en fonction de la taxation. Si l'Etat était disposé à prendre en charge ces questions de revenu, les communes pourraient se concentrer sur d'autres prestations (travail social, gestion des dettes, formation et empowerment, réinsertion professionnelle) et auraient plus de possibilités de se rendre dans les quartiers, de faire des visites à domicile, etc. A l'heure actuelle, les autorités locales consacrent beaucoup de temps aux tâches administratives concernant le revenu.

Bien que les droits des femmes et des enfants et l'égalité de traitement soient inscrits dans la législation nationale et dans les directives politiques, l'échelon local dispose d'une marge de manœuvre relativement large en ce qui concerne leur réalisation. Les communes, qui jouent un rôle essentiel

dans l'application de la loi sur l'égalité entre femmes et hommes, peuvent choisir de progresser plus vite ou plus lentement dans son exécution. Etant entendu que l'application des lois dépend de manière générale de la coopération des échelons politiques inférieurs, l'intervention du processus démocratique local est, dans ce domaine particulier, considérée non seulement comme naturelle mais aussi comme nécessaire.

Des tensions apparaissent de temps à autre entre les régions (« Fylker ») et les autres échelons gouvernementaux. Les régions norvégiennes disposent de peu de compétences dans le domaine de la politique sociale et sont soumises à une « double direction » : elles doivent respecter les lois et réglementations nationales et écouter les décideurs locaux qui ont la haute main sur les budgets dans leur secteur. Aucune des personnes interviewées ne souligne le rôle des « Fylker » (mais aucune d'entre elles ne les représente). Certaines indiquent l'existence d'un courant d'opinion qui serait en faveur de la suppression de cet échelon régional « intermédiaire » si son rôle n'était pas aussi important dans le système de santé et scolaire.

### **La décentralisation : différents modèles et opinions**

Une brève comparaison entre la ville d'Oslo (environ 500'000 habitants) et celle de Skien (près de 50'000 habitants, ce qui en fait la 11<sup>e</sup> plus grande commune de Norvège) illustre la manière dont la décentralisation influence l'application de la politique sociale dans les communes.

La ville de Skien, située à environ 160 kilomètres au sud d'Oslo, est la capitale de la région de Telemark. A Skien, les groupes de population suivants bénéficient d'une aide sociale: les toxicomanes, les familles avec enfants, les jeunes réfugiés récemment arrivés d'Afrique, d'Irak, d'Iran et de Bosnie ainsi que des minorités ethniques mieux intégrées. Les services sociaux municipaux, qui n'ont pas suffisamment de capacités pour prendre contact sur le terrain avec tous les groupes qui auraient besoin d'assistance, sont en faveur d'une centralisation de toutes les procédures de sélection relatives à l'entrée dans le système de sécurité sociale et à la légitimité du droit à l'aide sociale (autrement dit, organisation par les services locaux ou régionaux et financement direct par l'Etat). Ils pensent que cette centralisation débloquerait des ressources et des capacités qui leur permettraient de multiplier les interventions sur le terrain et de réaliser des projets (de prévention) pour d'autres groupes.

Divisée en 25 districts, la ville d'Oslo est dotée de 33 services de district auxquels les gens peuvent s'adresser pour demander l'aide sociale. Ces « bureaux sociaux » sont le premier point d'accès pour les habitants d'Oslo.

Les conseils de district sont responsables des prestations décentralisées tels que la santé, les jardins d'enfants et les questions culturelles, auxquelles viendra s'ajouter bientôt l'aide aux personnes âgées. Les districts peuvent organiser ces prestations selon leurs besoins et comme ils le désirent. Par le passé, par exemple, des jardins d'enfants gratuits ont été créés dans les quartiers d'immigrants, mais malheureusement les budgets correspondants ont été supprimés et ils ont été fermés.

Le département de la protection sociale et des affaires sociales de la ville d'Oslo travaille à l'échelon municipal et est, contrairement aux services sociaux de Skien, satisfait de la décentralisation de la sécurité sociale. Les prestations destinées aux groupes cibles sont décentralisées au niveau des districts et ne mobilisent pas directement ses ressources humaines et ses capacités. Le maintien de la sécurité sociale à l'échelon municipal permet à la ville de structurer sa propre politique relative aux groupes sociaux et à la pauvreté de manière plus cohérente et d'étendre ses prestations à d'autres domaines que les transports publics et le logement.

L'un des principaux problèmes de la ville d'Oslo est le manque de logements adéquats pour les groupes sociaux les plus vulnérables. Il y a pénurie de places d'accueil et d'hébergement pour les personnes sans domicile fixe. Des centres d'accueil temporaires existent, mais la ville manque de petits logements sociaux qu'elle pourrait louer aux personnes à bas revenu. En Norvège, la plu-

part des gens achètent une maison, et le logement social en ville d'Oslo consiste en quelque 7000 maisons seulement, un nombre insuffisant pour répondre aux besoins de la population. Pour les jeunes, par exemple, il est très difficile de quitter le foyer familial et de trouver un logement indépendant. Dans les villes proches de la capitale, les logements abordables sont encore plus rares, et les gens sont envoyés à Oslo pour en chercher. Les toxicomanes ont également tendance à venir dans la capitale, « attirés » par les structures d'accueil de jour et la scène de la drogue.

### **Relations horizontales**

Comme on l'a vu plus haut, les villes ont le sentiment que les ressources à disposition pour financer la politique sociale diffèrent entre elles. Celles où le nombre d'utilisateurs des services sociaux est relativement important pensent que comparativement à d'autres, elles ne reçoivent pas suffisamment d'argent de l'Etat. L'Etat déclare quant à lui qu'une grande part des différences *entre* les villes est due aux priorités qu'elles définissent elles-mêmes, qui conditionnent à leur tour la répartition des fonds. Il ajoute que la solution réside dans l'amélioration de l'organisation et de la distribution des ressources municipales.

Dans un effort d'éliminer les différences substantielles d'aide sociale qui résultent de la décentralisation, le Parlement norvégien se prononce en faveur de la coordination des rentes, des allocations de chômage et d'autres prestations sociales. Au lieu d'être placées sous la responsabilité directe d'agences nationales et locales (gouvernementales), elles devraient être confiées à un seul service (à créer).

A l'échelon national, le ministère de l'Enfance et de la Famille collabore avec les ministères ci-dessous et les soutient dans leurs activités:

- ministère des Collectivités locales et du Développement régional
- ministère de l'Education et de la Recherche
- ministère de la Justice et de la Police
- ministère du Commerce et de l'Industrie
- ministère du Travail et de l'Administration
- ministère des Affaires sociales

### **4.2.3 Résultats et conséquences de la politique pour les groupes cibles : provoquer le changement**

Les personnes interviewées déclarent que certains éléments de la politique familiale norvégienne ont un impact primordial sur la façon dont les citoyens et les professionnels considèrent l'égalité des sexes et agissent au quotidien. Dans le domaine de l'égalité des sexes, plusieurs changements culturels et structurels induits à la fois par la politique et le débat de société méritent d'être mentionnés :

#### **1. L'égalité des sexes en tête de l'agenda sociétal**

Dans la politique norvégienne, l'égalité des sexes jouit d'un profil élevé et très positif, sauf dans le Parti du Progrès (Fremskrittspartiet), libéral, populiste et nationaliste. Cela étant, lorsqu'on compare la situation de la Norvège avec celle d'autres pays, on y constate un large consensus sur l'importance de l'égalité des sexes. La Norvège est par exemple le seul pays à avoir mis en place une commission sur l'égalité des sexes et le rôle des hommes. Elle a travaillé de 1986 à 1992 et joué un rôle essentiel dans le traitement des thèmes « masculins » dans les médias et dans le public. Les propositions qu'elle a émises se sont traduites entre autres par l'introduction du « quota paternel » et par le traitement des hommes violents. On constate donc qu'un soutien à l'égalité des sexes existe à

l'échelon national. Au niveau municipal, elle dépend plus de ses ardents défenseurs, qui sont cependant présents dans tout le pays. La prise de conscience a augmenté et un grand nombre de choses a d'ores et déjà changé. Il y a 20 ans, le simple fait d'aborder la question aurait déclenché les rires. Il y a 10 ans, les gens se moquaient de vous lorsque vous déclariez que les hommes devraient assumer plus de responsabilités dans l'éducation des enfants et dans les travaux domestiques. Depuis, les rires ont cessé.

## **2. Des quotas populaires et efficaces**

En Norvège, les quotas constituent un instrument populaire de concrétisation de l'égalité des sexes. Le système politique norvégien, par exemple, applique des quotas pour augmenter le nombre de femmes engagées en politique. Chaque commission doit comprendre 40% de femmes, faute de quoi le parti concerné doit céder son siège à un autre. Les résultats sont positifs : la participation politique des femmes s'est accrue. Le même principe de quotas est en train d'être introduit dans le secteur privé, où les entreprises sont invitées à admettre 40% de femmes dans leurs conseils d'administration d'ici 2005. A l'heure actuelle, l'effort se concentre sur les grandes entreprises. Plusieurs des personnes interviewées qualifient les quotas de succès. Avant leur introduction, peu de femmes occupaient des postes à responsabilité.

Les femmes sont toujours exclues de certains domaines de décision et sont sous-représentées parmi les cadres supérieurs. Cependant, la productivité économique totale de la Norvège s'est accrue depuis que les femmes ont fait leur entrée sur le marché du travail. Cet argument d'importance plaide en faveur de mesures supplémentaires de promotion des femmes à tous les échelons du monde du travail.

## **3. L'établissement des budgets publics selon la perspective de genre**

Parallèlement aux quotas, l'établissement des budgets publics selon la perspective de genre peut être utile pour la concrétisation de l'égalité des sexes. L'objectif de cet instrument est d'identifier les bénéficiaires des fonds investis : les hommes, les femmes ou les deux à parts égales. Les organes gouvernementaux ne sont pas obligés d'y recourir, mais ils peuvent l'utiliser pour optimiser la politique locale d'égalité des sexes.

## **4. Le congé parental et l'introduction du quota paternel**

En Norvège, les parents de jeunes enfants ont droit à un congé parental de 42 semaines à plein salaire ou de 52 semaines à 80% de leur salaire (jusqu'à un plafond déterminé). La Norvège a également introduit un quota paternel pour encourager les pères à prendre un congé parental de quatre semaines qui leur est exclusivement réservé. Si le père décide d'y renoncer, ce congé n'est pas transférable à la mère. Avant 1993, le congé parental durait 6 mois et seuls 1 à 2% des hommes en faisaient usage. Après la prolongation du congé parental (jusqu'à 42 semaines) et l'introduction du quota paternel en 1993, 75% des pères ont pris ces 4 semaines de congé. Actuellement, 13% des hommes prennent un congé parental, ce qui représente une progression considérable. Toutefois, les femmes continuent à solliciter la plus grande partie du congé parental et à rester assez longtemps sans exercer d'activité lucrative.

Selon un représentant du Centre pour l'égalité des sexes, les pères sont satisfaits du quota paternel, qui les soutient dans les négociations avec leurs employeurs. Le marché du travail semble encore représenter un obstacle pour ceux qui souhaitent prendre un congé parental. D'autres facteurs, de nature culturelle ceux-là, tel que le niveau d'éducation, jouent un rôle important dans cette décision. Dans une ville du nord de la Norvège, de nombreux pères prennent un congé parental, ce qui est probablement dû au grand nombre d'universitaires qui y vivent.

On constate dans l'opinion publique et dans les milieux politiques norvégiens un courant favorable à un allongement du quota paternel. Actuellement, le fait que les femmes en prennent la plus grande partie est partiellement imputable aux différences de salaires entre femmes et hommes. Par conséquent, les femmes restent absentes du marché du travail plus longtemps que les hommes, ce qui a un impact sur la position qu'elles y occupent. L'agence norvégienne pour l'émancipation a attiré l'attention sur cette tendance et critiqué les dispositions légales qui réglementent le congé parental. (Carp, janvier 2003).

La Norvège discute actuellement de la possibilité de rendre le congé parental plus attrayant par une formule à temps partiel. La plupart des parents prennent leur congé parental à plein temps, mais ils ont la possibilité de convenir d'une autre formule avec leurs employeurs. Ils peuvent ainsi décider de partager leur temps à parts égales entre le travail et le congé parental en travaillant à la demi-journée ou une semaine sur deux. Ainsi, les femmes pourraient peut-être plus facilement rester actives tout en s'occupant de leurs jeunes enfants et les pères auraient moins de difficultés à prendre un congé parental.

### **5. La durée de la journée de travail et de la semaine de travail**

Les hommes font des heures supplémentaires alors que les femmes travaillent à temps partiel. Cette situation semble être la plus fréquente, même en Norvège. Or les choses évoluent. Le nombre de femmes travaillant à temps partiel a reculé à 35% en raison d'une série de mesures et de changements de mentalité, comme l'introduction d'un congé payé pour les parents dont les enfants sont malades et d'autres congés rémunérés (pour prendre soin de parents et d'amis). Discuter des heures des réunions pour qu'elles n'aient lieu ni trop tôt ni trop tard est important (cela permet d'amener et d'aller chercher les enfants à la crèche ou à l'école), tout comme la culture du déjeuner : prendre une pause-déjeuner courte et manger des sandwiches « maison » au travail permet de rentrer chez soi plus tôt dans l'après-midi.

La question a été soulevée de savoir s'il ne serait pas préférable que deux personnes travaillent 6 heures par jour plutôt qu'une seule 9 heures par jour. Cette question touche aux structures fondamentales de l'économie, à la manière dont les gens organisent leur quotidien. La question de l'importance de la présence des pères dans la vie des enfants et du rôle qu'ils veulent y jouer est essentielle elle aussi. Les arguments traditionnels tels que la présence nécessaire du père pour l'identification masculine du fils coexistent avec des arguments centrés sur les différents rôles que les hommes peuvent jouer dans la famille et dans la société.

### **6. La prestation financière directe attribuée aux parents de jeunes enfants : conséquences involontaires pour l'égalité des sexes**

La « prestation financière directe » a été créée en 1998 sous l'égide du ministère de l'Enfance et de la Famille. Il est stipulé que « *les parents d'enfants âgés de 1 à 3 ans qui ne fréquentent pas un établissement préscolaire subventionné par l'Etat ont droit à un montant mensuel équivalant à la subvention versée par l'Etat aux établissements préscolaires, soit à environ 300 couronnes ou 400 euros.* » (Ellingsaeter, 2003). Cette prestation est allouée pour chaque enfant. Cette mesure est le résultat de la politique familiale du parti chrétien-démocrate, qui insiste sur l'importance de la présence des parents au foyer – principalement de la mère – pour les jeunes enfants.

La prestation financière directe a été créée pour donner une liberté de choix réelle aux familles. En pratique, elle peut inciter les femmes à rester à la maison avec leurs enfants, notamment en raison (partiellement) des différences de salaire entre femmes et hommes. Il convient de souligner ici que les politiques de protection sociale ont parfois des conséquences involontairement négatives pour l'égalité des sexes. Les femmes immigrées, particulièrement, semblent préférer plus que les autres

recourir à la prestation financière directe au lieu de confier leurs enfants à des structures d'accueil de jour. Or le fait qu'elles restent à la maison préjudicie leur intégration sur le marché du travail et dans la société. De même, leurs enfants n'apprennent pas le norvégien avant d'entrer à l'école, ce qui peut se révéler problématique. Cependant, lorsqu'on considère la population norvégienne dans son ensemble, on constate un recul faible du nombre de femmes cherchant un emploi. En revanche, aucun mouvement de « retour des femmes aux fourneaux » n'a été observé depuis l'introduction de la prestation financière directe.

Le pouvoir discrétionnaire des autorités locales est illustré par la ville d'Oslo, qui compense ces conséquences involontaires en considérant la prestation financière directe comme un revenu à additionner au niveau d'aide sociale reçu. Pourquoi les familles ayant des enfants à la maison bénéficieraient-elles d'un revenu supplémentaire ? Ainsi, l'échelon local atténue l'effet involontaire de la prestation financière directe en donnant moins d'argent aux femmes et aux hommes qui choisissent ou sont obligés de rester à la maison pour s'occuper de leurs enfants. C'est une réponse locale aux objectifs définis à l'échelon national.

Pour éviter tout malentendu, il convient de préciser qu'en Norvège, il existe en plus de la prestation financière directe des allocations familiales versées à tous les parents indépendamment de leur situation financière et du mode de garde qu'ils ont choisi pour leurs enfants. Ce système d'aide financière n'a pas les effets négatifs mentionnés sur l'égalité des sexes.

Une autre question se pose en rapport avec la « prestation financière directe » et avec les allocations familiales : elles bénéficient à tous les citoyens indépendamment de leur revenu et de leur situation financière. Autrement dit, pourquoi les gens financièrement « à l'aise » les reçoivent-ils aussi ? La réponse doit être cherchée dans la volonté d'égalité socio-économique du gouvernement norvégien, qui considère qu'il est important de maintenir le statu quo pour éviter toute stigmatisation. Par ailleurs, les sociaux-démocrates avancent l'argument de l'engagement envers la communauté : si les gens qui financent le système en profitent également, ils s'en sentiront plus solidaires.

## **7. La pauvreté à l'agenda politique**

En ce qui concerne la pauvreté des familles et des enfants, les personnes interviewées soulignent l'attention croissante que porte la société et les milieux politiques à la pauvreté et aux pauvres dans la société. Cette question figure à l'agenda depuis 5 ans déjà et les problèmes ne semblent pas avoir diminué. Les villes manquent de ressources pour s'acquitter de leurs tâches dans ce domaine, c'est du moins la façon dont elles jugent la situation. Les organismes qui emploient des travailleurs et des éducateurs sociaux les mettent sous pression pour qu'ils limitent le temps consacré à chaque usager. La lutte contre la pauvreté des familles et des enfants semble être difficile. En 2001 cependant, la ville de Skien comptait 1850 habitants recevant l'aide sociale, contre 1600 en 2002. Ce recul est digne d'être souligné. (Comme cela a été dit plus haut, la ville d'Oslo a également enregistré une baisse du nombre des bénéficiaires de l'aide sociale jusqu'à l'année dernière.) En outre, la situation financière des familles monoparentales semble s'être améliorée grâce à des mesures spécifiques en leur faveur. Actuellement, le problème de la pauvreté semble se limiter progressivement aux exclus sociaux et aux minorités ethniques. La position des femmes, économiquement et culturellement dépendantes et donc vulnérables, est un sujet de préoccupation croissante.

## **4.3 Conclusions**

Voici un résumé des éléments susceptibles d'être intéressants pour la Suisse.

Les conclusions du présent chapitre s'ouvrent sur quelques remarques concernant la nature de la politique familiale norvégienne: est-elle aussi moderne qu'elle en donne l'impression ? Quels sont

les éléments que l'on peut considérer comme des succès et qu'il vaudrait la peine d'appliquer à d'autres pays et à d'autres systèmes politiques ? Elles se terminent par une discussion des avantages et inconvénients respectifs de la décentralisation et de la centralisation de la politique sociale.

### **Les deux faces de la politique familiale norvégienne**

La Norvège est considérée comme un Etat providence moderne, mais on retrouve certains éléments traditionnels dans son système de sécurité sociale et dans sa politique familiale. La Norvège et les autres pays scandinaves sont connus pour pratiquer une politique familiale axée sur le modèle intégrant deux soutiens de famille. En même temps, le système norvégien de revenu comporte, volontairement ou non, des mesures encourageant l'homme à jouer ce rôle, comme les avantages fiscaux pour les familles et les allocations familiales. La récente prestation financière directe octroyée aux familles qui ne sollicitent pas de place pour leurs enfants dans une structure d'accueil en est un exemple. Bien qu'on puisse la tenir comme une réponse adéquate à la pénurie de places d'accueil pour les enfants et comme un soutien à la liberté de choix des familles, elle renforce la division traditionnelle du travail entre femmes et hommes. Vue sous cet angle, la politique familiale norvégienne, progressive dans l'ensemble, comprend certains paradoxes qui exercent une influence négative à la fois sur l'égalité des sexes et sur la pauvreté.

Par ailleurs, bien que ses politiques de promotion de l'égalité des chances entre femmes et hommes dans l'éducation des enfants et dans la vie professionnelle soient indubitablement couronnées de succès, la tradition reste forte en Norvège également. Les femmes restent plus nombreuses que les hommes à cesser de travailler pour s'occuper de leurs jeunes enfants (certaines invoquent la possibilité de quitter facilement leur travail pour une longue période). De même, les différences de niveau de revenu subsistent entre les femmes et les hommes et certains courants politiques prônent le système du soutien de famille unique. Dans le domaine de l'égalité des droits entre femmes et hommes, la Norvège doit encore affronter d'importants défis : promouvoir les droits des pères, les inciter à participer plus largement à l'éducation des enfants, améliorer la situation en matière de violence contre les femmes et promouvoir l'égalité économique des sexes.

### **L'égalité des sexes fait l'objet d'un large consensus**

Cela étant dit, la Norvège a été l'un des premiers pays à innover en matière de politique sociale de la famille. Elle a réussi à créer le premier ministère de l'Enfance et de la Famille et, en dépit de toutes les doléances à propos de ses manquements, à mettre en place un système bien pensé de structures d'accueil pour les enfants. En Norvège, c'est dès les années 80, donc plus tôt qu'ailleurs, que la question du rôle et des responsabilités des hommes dans l'éducation des enfants a commencé à être discutée. Il semble également que cette discussion ait eu un impact beaucoup plus grand sur le débat de société que dans la plupart des autres pays européens.

Les tentatives de la société norvégienne pour mettre en place une politique familiale moderne complète n'ont pas seulement placé la question de l'égalité des sexes au cœur du débat politique. Les mesures prises ont eu un impact extrêmement significatif (cf. le quota paternel et le quota de femmes en politique). Des études scientifiques prouvent que le comportement des familles peut, dans une certaine mesure, être modifié par une politique familiale moderne. En outre, les arguments des défenseurs des mesures de promotion et de garantie de l'égalité des chances entre femmes et hommes sont étayés par des indicateurs économiques qui démontrent que l'égalité des sexes, si elle ne les renforce pas, s'harmonise très bien avec des taux élevés de productivité et de fertilité.

Ce déploiement de créativité dans le domaine de la politique familiale et la preuve croissante du bien qu'il apporte au pays méritent tous deux d'être étudiés plus en détail par les autorités nationales et locales.



### **Stimulation de l'évolution culturelle du marché du travail**

La Norvège continue à travailler à une politique familiale et à un système de sécurité sociale visant à créer l'égalité des chances entre femmes et hommes et à optimiser les formules combinant éducation et travail rémunéré pour le bien des familles (et des enfants) ainsi que de la productivité économique. Une politique aussi innovatrice que celle-là ne s'accompagne cependant pas automatiquement d'une évolution culturelle significative. Il faut d'abord comprendre et vaincre les mécanismes conservateurs de la société, qui s'accompagnent parfois de conséquences politiques involontaires. Il suffit pour s'en convaincre de considérer que la plus grande partie du congé parental est toujours prise par les femmes qui, motivées par d'excellentes conditions, quittent le marché du travail pour longtemps.

En Norvège, l'un des principaux instruments de rapprochement des salaires et de promotion de l'égalité des hommes et des femmes est le marché du travail. C'est l'endroit où l'évolution des structures et des cultures peut avoir lieu. Le présent chapitre présente plusieurs initiatives intéressantes visant à améliorer la situation des femmes et des hommes qui cherchent une possibilité de combiner carrière et soutien aux membres de leur famille ou travail social bénévole : promotion de l'égalité des sexes dans les conseils d'administration des entreprises privées, adaptation des conditions de travail (planification des réunions, possibilité d'obtenir des congés (non) payés pour prendre soin d'autrui).

### **Points forts et limites du système décentralisé d'aide sociale**

Comme on l'a vu à la première page de ce chapitre, les points communs entre la Norvège et la Suisse sont plus nombreux qu'on pourrait le croire. Toutes deux sont dotées d'un système décentralisé dans lequel « ... l'assistance consiste en des prestations discrétionnaires locales liées à une intervention sociale et à des obligations familiales étendues. » (Saraceno, 2002) Ce système engendre des différences locales en ce qui concerne le niveau de l'aide sociale et la demande et la disponibilité de services sociaux (réinsertion par le travail, accueil des enfants, services destinés à des groupes particuliers – personnes âgées, personnes handicapées, femmes, minorités ethniques). Cette démarche peut surprendre d'autres Européens, puisque le principe fondamental de l'Etat providence (nordique) veut que tous les citoyens bénéficient de prestations financières plus ou moins identiques et d'une égalité de traitement dans le domaine des services et du soutien sociaux, ce qui permet de garantir l'égalité des chances pour tous. Elle s'inscrit toutefois dans la logique de la manière traditionnelle de penser et d'agir des Norvégiens, pour lesquels la démocratie locale et le soutien local aux plus faibles ont, de tout temps, été au moins aussi importants pour le bon fonctionnement de l'Etat providence que ses lois et réglementations. En conséquence, le gouvernement norvégien est, plus encore que les autres gouvernements nationaux ou fédéraux mentionnés dans la présente étude, partagé entre, d'un côté, la réalisation d'une égalité de conditions pour tous les citoyens quelle que soit la ville ou la région où ils vivent et, de l'autre, la création d'une marge de manœuvre permettant aux communes d'adapter leur aide et leurs services aux besoins spécifiques de leurs habitants. Le débat évoqué plus haut sur le positionnement local ou national de la sécurité sociale découle de l'existence de ces deux courants de pensée sur le sujet.

A première vue, ce débat semble centré autour de deux opinions diamétralement opposées. Certains plaident en faveur d'une coordination centralisée des prestations et pour le maintien des services sociaux à l'échelon local (avantages : davantage de temps pour le suivi, plus de temps perdu dans des évaluations financières fastidieuses ; idée générale : améliorer l'efficacité par le transfert à l'échelon national). D'autres souhaitent décentraliser un plus grand nombre de prestations sociales (avantage : possibilité de coordination locale de plusieurs domaines d'intervention).

En principe, les deux camps visent le même objectif : des interventions coordonnées, intégrées, personnalisées et aussi proches que possible du citoyen. En Norvège, même les partisans d'une centralisation partielle des prestations de la sécurité sociale à un échelon supérieur semblent être motivés par le souhait d'élargir la marge de manœuvre pour une aide personnalisée. Ils veulent pouvoir faire plus pendant le temps limité dont ils disposent, autrement dit fournir non seulement une aide financière, mais aussi une assistance immatérielle de qualité. Cette philosophie s'inscrit dans le droit fil de la tendance paternaliste (moderne) des Etats providence nordiques. S'ils souhaitent simplifier la coordination entre les échelons et diminuer le nombre de réglementations financières, ce n'est pas qu'ils soient hostiles à l'aide personnalisée, mais parce qu'ils veulent réduire la bureaucratie (financière) à laquelle est confrontée chaque ville. Ils espèrent également augmenter la transparence pour les usagers et pour les professionnels.

Pour que ce propos soit complet, il reste encore à souligner que d'autres « centralistes » sont principalement préoccupés par le manque de contrôle de l'Etat central sur l'application de la législation nationale à l'échelon local. Ils veulent que l'Etat central impose des normes minimales dans le domaine des prestations sociales et financières fournies à l'échelon local.

### **L'importance fondamentale de la participation au marché du travail**

Ce qui ne changera certainement pas dans la politique sociale norvégienne, c'est la suprématie des politiques de réinsertion sur le marché du travail et des autres mesures d'équilibrage qualitatif et quantitatif de l'offre et de la demande d'emplois. Le marché du travail est en effet le lieu où les changements en direction de l'égalité des chances et de la conciliation entre travail et vie de famille doivent intervenir. C'est lui qui reste le principal instrument de la politique sociale norvégienne dans sa lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des familles et des enfants. Cela dit, il est de plus en plus reconnu que la « pauvreté moderne » nécessite des systèmes d'aide sociale à la pointe du progrès (niveaux d'assistance adéquats, prestations de bonne qualité et réexamen de la répartition des responsabilités et des tâches entre les différents échelons de l'Etat), et ce, quelle que soit l'importance accordée à l'insertion sur le marché du travail.

## Addendum

### 1. *Personnes interrogées*

Mme Ingrid Daasnes, médiatrice de l'égalité des sexes

Mme Anne Lise Ellingsæter, ISF (Institut de recherche sociale)

Mme Tone Fløtten, FAFO (Institut de sciences sociales appliquées)

Mme Karin Gustavsen-Tvetene, services sociaux, municipalité de Skien

Mme Kjersti Halvorsen, ville d'Oslo, Département de la Protection sociale et des Affaires sociales

Mme Anne Havnor, ministère de l'Enfance et de la Famille, Département de la Famille, Services d'accueil de jour et égalité des sexes

Mme Lene Nilsen, conseillère, Centre pour l'égalité des sexes

M. Knut Oftung, conseiller, Centre pour l'égalité des sexes

Mme Oddrun Remvik, FO (syndicat des travailleurs sociaux et des éducateurs sociaux)

Mme Anne Reneflot, ministère de l'Enfance et de la Famille, Département de la Famille, Services d'accueil de jour et égalité des sexes

Mme Inger Elisabeth Salvesen, ville d'Oslo, Département de la Protection sociale et des Affaires sociales

### 2. *Faits et chiffres*

La Norvège compte environ 4,4 millions d'habitants dont près de 500'000 vivent à Oslo. Oslo est une capitale relativement petite en comparaison européenne.

#### **Garderies en 2000**

37% des enfants de 1 à 2 ans étaient accueillis en garderie

78% des enfants de 3 à 5 ans étaient accueillis en garderie

52% de tous les enfants de 0 à 5 ans étaient accueillis en garderie

#### **« Quota paternel » / Nombre d'hommes ayant pris un congé parental en 2001**

1-10 jours	3 007	8,7%
11-20 jours	26 116	75,6%
Plus de 21 jours	5 420	15,7%
Total	34 543	100%

#### **Enfants de 0 à 17 ans vivant avec leurs parents par type de famille en 2000**

Parents mariés	667 441	63,9%
Parents concubins	140 723	13,5%
Mère seule	169 266	16,2%
Père seul	20 990	2,0%
Mère et beau-père	41 239	3,9%
Père et belle-mère	4 790	0,5%
Total	1 044 449	100%

**Nombre de personnes exerçant une activité lucrative en 2001**

Hommes	1 214 000	53,3%
Femmes	1 064 000	46,7%
Total	2 278 000	100,0%

**Heures de travail des hommes et des femmes en 2001**

	Hommes	Femmes		Hommes	Femmes
1-19 heures	6%	19%	32-36 heures	6%	8%
20-29 heures	3%	14%	37-44 heures	70%	46%
30-36 heures	2%	10%	45 heures +	13%	3%
Temps partiel total	11%	43%	Plein temps total	89%	57%

**Nombre moyen d'heures de travail par semaine en 2001**

Femmes:	30,8 heures
Hommes:	37,8 heures

**Proportion de femmes aux divers échelons des emplois administratifs en 2001**

Directrices générales	7,4%
Cadres supérieurs	11,4%
Cadres moyens et inférieurs	17,2%
Travail administratif qualifié et autonome	25,3%
Travail administratif simple et de routine	75,4%

**Proportion de femmes aux divers échelons, villes et communes en 2001**

Cadres supérieurs	19,6%
Fonctions administratives, total	65,5%
Fonctions administratives, cadres	41,7%
Ingénieurs et techniciens, total	19,7%
Ingénieurs et techniciens, cadres	25,8%
Santé publique, total	82,4%
Santé publique, cadres	42,9%
Secteur des services, total	82,7%
Secteur des services, cadres	47,7%

**Salaire moyen des femmes en pourcentage de celui des hommes, employés à plein temps en 2001**

Secteur social & prestations individuelles	87,1%
Transports et communications	87,4%
Commerce de gros et de détail, total	82,8%
Employées de bureau	97,3%
Vendeuses	87,1%
Investissement et banque de détail	75,4%
Fonctionnaires de l'Etat central	88,9%
Ecoles publiques	94,5%
Fonctionnaires municipales et communales, total	87,6%
Services industriels	89,5%
Intermédiation financière	75,4%
Santé privée & travail social	87,4%
Production	88,2%

**Pourcentage de femmes détenant des mandats politiques et publics**

Conseils municipaux	1999-2003	34,3%
Conseils régionaux	1999-2003	41,4%

Stortinget (Parlement)	2001-2005	37,0%
Commissions gouvernementales	2001	42,0%
Ministres	2001	42,0%
Maires (communes)	1999-2003	14,9%
Maires (régions)	1999-2003	22,0%

(Source: Mini-facts on Gender Equality 2002 du Centre norvégien pour l'égalité des sexes)

### 3. *Bibliographie*

Ellingsæter, A. L. and M. Hedlund, 1998, « Care resources, employment and gender equality in Norway », Institutt for samfunnsforskning, Oslo.

Ellingsæter, A.L., 2003, « The complexity of family policy reform: the case of Norway », in: *European societies* 5 (4) 419-443.

Greve, B., 2000, « Family Policy in the Nordic Countries », in: Pfenning and Bahle (éd.): *Families and Family Policy in Europe. Comparative Perspective*, Berlin, Peter Lang.

Halvorsen, K., 2002, « Unemployment and (un)employment policies in Norway: the case of an affluent but oil-dependent economy: the paradox of plenty ? », in: *Europe's new state of welfare. Unemployment, employment policies and citizenship*, Jørgen Goul Andersen, Jochen Clasen, Wim van Oorschot and Knut Halvorsen (éd.), 2002, Bristol, Great Britain, pp. 163-179.

Statens forvaltningstjeneste, 2000, *The rights of parents of small children in Norway*.

Nicolaysen, B., 2001. « The kindergarten movement in Norway in historical-comparative perspective ». I.A. Pfenning & T. Bahle. *Family and Family Policies in Europe: Comparative Perspectives*. Frankfurt: Peter Lang.

Saraceno, C. (éd.), 2002, *Social assistance dynamics in Europe: national and local poverty regimes.*, The Policy Press, Bristol.

Wildeboer Schut, J.M., J.C. Vrooman and P.T. de Beer, 2000, *De maat van de verzorgingsstaat. Inrichting en werking van het sociaal-economisch bestel in elf westerse landen*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

*Noorse toestanden* in: Carp, January 2003

### 4. *Références*

ISF, Institut de recherche sociale: <http://www.samfunnsforskning.no/>

Ministère de l'Enfance et de la Famille: <http://odin.dep.no/bfd/engelsk/index-b-n-a.html>

FAFO, Institut de sciences sociales appliquées : <http://www.faf.no/english/index.htm>

Centre pour l'égalité des sexes: <http://www.likestilling.no/engelsk/english.shtml>

Service de médiation de l'égalité des sexes: <http://www.likestillingsombudet.no/english/>

## 5. La Major Cities' Policy aux Pays-Bas. Les rôles respectifs des exécutifs nationaux, régionaux et locaux

### Introduction

Les villes sont l'endroit où les mutations sociales, telles que les évolutions économiques, les mouvements migratoires et les changements culturels, se manifestent en premier lieu et où les problèmes sociaux sont les plus concentrés (proportion élevée de personnes démunies, à bas revenu, chômage, mauvaises conditions de logement ; graves problèmes d'environnement et de circulation, etc.). En conséquence, elles ressentent le besoin de défendre leurs intérêts communs et sollicitent l'aide d'autres organes et services gouvernementaux. De plus en plus conscientes par ailleurs de la nécessité d'apprendre les unes des autres, elles ont créé des réseaux communs d'apprentissage, une démarche qui a même dépassé les frontières nationales. La mise sur pied de réseaux de villes européennes et les enjeux issus des rapports entre les villes et la Commission européenne (Livre blanc sur la Gouvernance européenne) illustrent parfaitement cette évolution. A cet égard, la Major Cities' Policy (MCP, Politique des grandes villes) nous semble un cas intéressant : il s'agit d'un réseau qui regroupait à l'origine les quatre plus grandes villes et qui s'est transformé avec le temps en un programme national et en un réseau informel de 25 villes.

Dans la description qui suit de la politique urbaine néerlandaise, nous allons attacher une importance particulière à la façon dont cette politique s'articule sur les axes horizontal et vertical. Pour tenir compte de l'objectif de la présente étude, nous retiendrons en particulier les démarches visant à renforcer le «pilier» social des programmes MCP et à intégrer la politique sociale dans la politique urbaine en général. En troisième lieu, nous signalerons le manque d'espaces efficaces de coopération dû à l'inexistence d'un pouvoir exécutif fort à l'échelon des agglomérations ou des régions (les domaines relevant des compétences régionales étant régis par des lois provisoires).

### 5.1 Contexte national

#### 5.1.1 *Décentralisation et renouvellement du gouvernement local*

De 1850 à aujourd'hui, la société est devenue plus complexe et le rôle du gouvernement a évolué. Au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, les Pays-Bas étaient encore un pays conservateur où une élite accaparait le pouvoir politique, n'en laissant que les miettes aux communes. Celles-ci ont acquis un poids politique important à la fin de ce siècle-là seulement. Ainsi, elles ont commencé à recevoir des fonds publics après 1929. Néanmoins, c'est l'Etat central qui a joué un rôle déterminant dans la création de l'Etat providence et dans la reconstruction après la Seconde Guerre mondiale. Dans les années 1970, nous assistons à la montée de la décentralisation : le pouvoir des communes s'étend dans divers domaines, notamment dans l'aide sociale et la politique sociale locale en général, y compris l'action sociale, l'animation des jeunes et une partie des soins (soins à domicile pour les personnes âgées, prestations en faveur des handicapés, des sans-logis et des malades mentaux). Parallèlement, l'Etat central contrôle encore en partie le budget et les attributions de certains services (instruction publique, soins), de sorte que les écoles et les services de soins doivent souvent composer avec des dispositions et des exigences locales, nationales et même provinciales.

Les dernières mesures adoptées en matière d'aide sociale sont cruciales. La nouvelle loi sur le revenu et le travail accorde plus de compétences aux communes : elles doivent veiller à la (ré)insertion professionnelle du plus grand nombre possible de personnes. Si elles y parviennent, elles peuvent affecter librement les ressources ainsi économisées. Si elles échouent, elles doivent réduire leurs programmes sociaux, par exemple les contributions exceptionnelles pour les personnes dépendant de l'aide sociale ou de programmes d'occupation subventionnés. Bien que la plupart des 30 grandes villes saluent les compétences locales supplémentaires dans ce domaine, elles craignent aussi que les

enveloppes budgétaires actuellement disponibles les contraignent à réduire les programmes et les projets locaux qu'elles estiment devoir poursuivre.

### **5.1.2 Caractéristiques du système politico-administratif**

Le système politico-administratif néerlandais se caractérise par son administration solide, stable et relativement autonome tant à l'échelon central qu'à l'échelon local. Les élus n'ont qu'une influence modeste sur la *composition* de la fonction publique, qui ne varie pas en fonction du résultat des élections. A l'échelon national, la distribution des hauts postes reflète approximativement l'équilibre des forces politiques. Les hommes et femmes politiques ont ainsi tendance à prendre davantage de distance par rapport aux *politiques publiques* que dans le reste de l'Europe.

La MCP n'a pas un caractère politique marqué (c'est particulièrement, mais pas exclusivement, le cas aux Pays-Bas, cf. le programme de recherche de l'UE UGIS (Urban Governance, Social Integration and Sustainability) réalisé dans neuf pays européens sur les politiques de rénovation urbaine). Il en résulte que la MCP est en général l'affaire des départements ministériels et municipaux ainsi que des professionnels actifs dans les villes, bien que certains de ses éléments puissent attirer l'attention du public et faire l'objet d'un débat politique. Les hommes et femmes politiques locaux ont tendance à œuvrer davantage en faveur de la MCP que leurs collègues à La Haye.

### **5.1.3 Rénovation urbaine et sociale**

Historiquement, deux grands mouvements peuvent être considérés comme des précurseurs de l'actuelle MCP (lancée en 1995). En premier lieu, différents programmes de rénovation urbaine (Stadsvernieuwing) ont été réalisés aux Pays-Bas à partir des années 70, particulièrement dans les centres urbains datant d'avant la guerre et présentant de mauvaises conditions de logement. Puis, à la fin des années 80, la ville de Rotterdam lançait l'idée de la rénovation sociale (Sociale Vernieuwing) assortie de programmes visant à encourager la participation et l'intégration sociale et économique des groupes exclus. Ces programmes n'allaient guère tarder à s'étendre à de nombreuses villes du pays.

## **5.2 La Major Cities' Policy aux Pays-Bas : perspective détaillée**

La Major Cities' Policy (MCP) est née en 1995 à la suite d'un appel urgent des municipalités d'Amsterdam, de Rotterdam, de La Haye et d'Utrecht qui demandaient un «Plan delta» pour freiner la dégradation de certains de leurs quartiers. En 1995, l'Etat a accepté de signer des accords avec les quatre grandes villes, bientôt rejointes par un chiffre croissant de villes de taille moyenne, de sorte que la MCP s'applique actuellement aux quatre grandes villes et à 21 villes de taille moyenne. Récemment, cinq autres municipalités se sont associées, créant un nouveau groupe au sein de la MCP.

Durant sa première période (1995-1999), la MCP s'articulait autour de cinq axes principaux – travail, éducation, sécurité, qualité du cadre de vie et aide sociale – et les villes ont pu investir des ressources considérables dans ces domaines grâce à la haute conjoncture. Parallèlement, des problèmes subsistent (qualité du cadre de vie, sécurité et intégration des minorités), principalement parmi les groupes les plus vulnérables et dans les villes. La MCP était plutôt fragmentaire dans la plupart des villes, car elle finançait des projets plutôt que des programmes. Pour cette raison, le gouvernement a introduit en 1999 les trois piliers de la MCP : « travail et économie », « aménagement et infrastructure » (pilier environnemental) et « domaine social » (pilier social). En outre, l'importance des programmes et des projets s'est déplacée vers les quartiers des villes présentant des problèmes sociaux persistants. Cette seconde phase de la MCP privilégie la planification à long terme et l'intégration des politiques publiques. Toutefois, bien que le monde politique accorde la priorité à la solution intégrée des problèmes urbains, les experts internes et externes constatent toujours l'existence d'un cloisonnement difficilement réductible des politiques tant à l'échelon national qu'à l'échelon local. Nous examinons au point 5.3 les dernières propositions de modification de la MCP.

### 5.2.1 *Objectifs et situation initiale*

Les grandes villes sont nombreuses à être aux prises avec des problèmes impossibles à aborder séparément, bien qu'ils soient de nature différente. Les problèmes sociaux en sont un bon exemple. Ainsi, les villes peuvent avoir un nombre important de personnes dont le niveau d'instruction est bas et devoir faire face aux difficultés d'intégration de certaines communautés ethniques, à des problèmes sécuritaires, à un chômage important, à la montée de la délinquance, à la disparition de la classe moyenne et à leur propre déclin économique. Souvent, de tels problèmes s'accumulent et finissent par se concentrer dans certains quartiers. De surcroît, des logements et des locaux commerciaux délabrés, des infrastructures insuffisantes et les difficultés d'accès qui en résultent sont des obstacles au progrès. Dans un tel contexte, les Pays-Bas ont décidé de mettre sur pied un vaste programme intégré pour résoudre les problèmes urbains. Cette approche ne vise pas tant à résoudre les problèmes qu'à tirer parti des possibilités. Ces nouveaux objectifs permettront aux villes de se renforcer, de se renouveler et de se développer. Le ministère de l'Intérieur décrit ci-dessous la politique urbaine poursuivie par les Pays-Bas :

« La politique urbaine poursuivie par les Pays-Bas fait appel tant aux connaissances spécialisées qu'aux ressources financières et humaines pour aborder les problèmes économiques, sociaux et environnementaux des villes. L'objectif général est de créer des «villes complètes» (comprehensive cities), c'est-à-dire des villes où tout le monde se sent à l'aise, des villes prospères offrant des postes aux chercheurs d'emplois, de bonnes conditions de vie, des quartiers où il fait bon vivre, des rues sûres et une vie communautaire qui n'exclut personne.»

Au fil des ans, neuf objectifs de la MCP ont été fixés :

- réduire le chômage et encourager la création d'emplois
- renforcer la position économique de la ville
- faciliter le passage de la formation au marché de l'emploi
- améliorer l'attrait des zones urbaines sur le marché régional du logement
- améliorer l'environnement urbain et la qualité du cadre de vie
- améliorer l'accessibilité des activités économiques
- renforcer les infrastructures sociales
- améliorer la sécurité
- améliorer les capacités d'«auto-rétablissement» des quartiers sensibles (ministère de l'Intérieur et des relations au sein du Royaume 2002.).

### 5.2.2 *Approche intégrée*

La politique urbaine vise à créer des villes complètes en adoptant une «approche intégrée». Il s'agit d'aborder les domaines économiques, sociaux et environnementaux de façon simultanée et coordonnée (ces domaines reçoivent aussi le nom de «trois piliers»). Cette approche intégrée se fonde sur un certain nombre de prémisses : les problèmes urbains deviennent de plus en plus complexes, de plus en plus interdépendants, et les ressources et possibilités qui permettent à une ville de redevenir complète sont elles aussi souvent interdépendantes. Toutefois, à eux seuls, les efforts consentis dans ces trois domaines ne suffisent pas à créer une ville complète. Les connaissances et les compétences apportées par les différents partenaires (Union européenne, autorités nationales, provinciales et municipales ainsi que partenaires locaux) doivent avoir un contenu cohérent, être bien coordonnées et s'insérer dans la planification et l'exécution (ministère de l'Intérieur).



### **5.2.3 Approche décentralisée et approche par quartier**

Les autorités nationales et municipales ont adopté une vision commune décentralisée comme fondement structurel de leur politique urbaine. Cette approche attribue la responsabilité du fonctionnement de la ville aux organismes publics locaux, à ses habitants, à l'économie et aux institutions concernées. Elle permet à chaque ville de se concentrer sur ses problèmes et d'adopter son propre modèle. Elle permet aussi au gouvernement central de fournir aide et assistance aux organismes publics locaux pour élaborer leur modèle et leurs stratégies. Les villes peuvent ainsi fixer leurs priorités dans le cadre des objectifs déterminés d'entente avec le gouvernement central. Ces priorités devraient se fonder sur des apports substantiels des habitants, des efforts étant consentis pour encourager ceux-ci (ministère de l'Intérieur).

Dans chaque ville, l'approche par quartier doit garantir que les objectifs de la MCP s'appliquent à la base. Elle vise à focaliser l'assistance et à intégrer les ressources dans le but de créer des quartiers structurés ayant un cadre de vie agréable. Les villes s'efforcent pour la plupart de mettre en pratique les prémisses suivantes :

- l'approche par quartier est axée sur la demande. Elle accorde la priorité à l'analyse des zones problématiques, des atouts et des solutions qui viennent en aide aux habitants plutôt qu'aux services ou aux politiques municipales. Dans le cadre de cette approche, plusieurs instruments ont été élaborés pour identifier les opinions des habitants : commissions de quartier, enquêtes, amélioration de la fonction d'alerte des agents de première ligne, adoption de budgets de quartier gérés par les habitants (et leurs associations), etc. ;
- l'approche par quartier est intégrée. Les municipalités sont nombreuses à accorder beaucoup d'importance à la coopération entre elles-mêmes (et leurs services) et le grand nombre de fournisseurs de biens et de services. Pour ce faire, certaines créent des services de quartier qui permettent aux équipes d'entretien, au fonctionnaire du quartier, aux bailleurs sociaux, aux services de santé, aux groupes d'assistance, aux associations d'aînés et de jeunesse et aux associations de quartier de travailler main dans la main. D'autres coordonnent les politiques et leur mise en œuvre dans les problématiques qui se recoupent, comme la sécurité, l'animation sociale ou le chômage. Dans ces deux derniers domaines, où les politiques visent les individus, les municipalités ont recours à une approche en chaîne ou de «parcours» pour encourager l'intégration ;
- l'approche par quartier est participative : la participation des citoyens, quelles que soient ses modalités, est toujours requise pour atteindre un objectif concret. Les habitants doivent créer leurs réseaux dans les quartiers et contribuer à les rendre viables. Ils sont les «propriétaires» naturels de l'infrastructure sociale informelle et, partant, coproducteurs de l'approche par quartier. Les fournisseurs et la municipalité encouragent les citoyens et citoyennes à formuler les politiques et à contribuer à la mise en œuvre de cette approche (Davelaar et al., 2002).

### **5.2.4 Programmes de développement pluriannuels et objectifs mesurables**

Les villes néerlandaises ont concrétisé leur modèle et leurs stratégies de villes complètes dans des programmes de développement pluriannuels assortis d'un certain nombre d'objectifs mesurables. Le gouvernement central a conclu avec chaque municipalité des conventions de ville qui stipulent des objectifs et des résultats. Ces conventions s'inspirent des programmes de développement pluriannuels des municipalités, dont l'avancement fait l'objet d'un suivi rapproché et de visites sur place, ce qui permet d'intervenir dès que le besoin s'en fait sentir.

### **5.2.5 Trois piliers**

Comme nous l'avons déjà brièvement mentionné, l'approche intégrée des problèmes urbains aux Pays-Bas repose sur trois piliers :

**Premier pilier : emploi et économie**

Donner un élan à la vitalité économique d'une ville est une mesure cruciale pour renouveler et revitaliser les quartiers défavorisés. Dans les économies urbaines, les petites et moyennes entreprises jouent un grand rôle, notamment dans la création d'emplois. Pour les y encourager, les autorités municipales les invitent à créer des emplois pour les habitants. Pour les travailleurs et travailleuses peu qualifiés, elles consentent de gros efforts afin de créer des emplois dans le commerce de détail, la restauration et l'hôtellerie. En outre, elles ont mis en place des programmes de formation à l'emploi dans des domaines comme l'informatique. Elles attachent aussi une attention particulière à l'encouragement des entrepreneurs issus de minorité ethniques. La réussite de ces programmes dépend dans une large mesure de la participation active des petites et moyennes entreprises et d'autres organisations dans les quartiers bénéficiaires.

**Deuxième pilier : aménagement et infrastructures**

L'aménagement et le développement des infrastructures visent à améliorer la qualité du logement, du lieu de travail et de l'environnement construit en général et à faciliter l'accès à ces infrastructures. Les mesures prévues par ce pilier comprennent le renouvellement et la restructuration du parc locatif, le renouvellement et l'accessibilité des zones industrielles, la planification détaillée des espaces non bâtis et d'autres mesures d'aménagement permettant de garantir et d'améliorer la sécurité sur la route, dans l'environnement construit et dans la société. Les autorités municipales se sont alliées aux propriétaires des commerces, aux entrepreneurs, aux planificateurs de projet, aux sociétés d'investissement et aux coopératives de logement pour adopter une approche à la fois intégrée et spécialisée. Elles consentent aussi des efforts supplémentaires pour accroître la participation des habitants, notamment celle des minorités ethniques, à l'aménagement de leur environnement.

**Troisième pilier : domaine social**

S'il est un domaine où l'importance de l'approche intégrée est manifeste, c'est bien dans le domaine social. En effet, les priorités des habitants des villes ne se limitent pas à un logement approprié dans un quartier rassurant et agréable. Elles comprennent aussi l'emploi, la proximité des zones commerciales et des centres scolaires et la cohésion sociale. Le pilier social est axé sur la promotion et l'amélioration des infrastructures sociales, une tâche aux nombreuses facettes : soins, aide, sécurité en général, politiques de la jeunesse, qualité de vie, participation sociale et participation égale des immigrés et des citoyens de souche. Les mesures portent avant tout sur l'amélioration de la position des catégories vulnérables, des minorités ethniques et des individus défavorisés. Elles visent donc à accroître la participation des résidents des villes aux activités sportives, culturelles et politiques de leurs quartiers.

Source : ministère de l'Intérieur, Département de la politique urbaine et des affaires inter-administrations, brochure sur la politique urbaine.

### **5.3 Favoriser les politiques urbaines : améliorer les relations et supprimer les obstacles structurels**

Les villes ne sont pas seules face à leurs problèmes et ne peuvent pas non plus les résoudre en restant isolées : cette constatation est à l'origine de la création de la MCP. Celle-ci poursuit ses objectifs – créer des villes plus structurées et plus durables – de deux façons : en premier lieu, elle stimule la coordination horizontale entre les différents domaines, une condition essentielle de toute approche intégrée. En second lieu, elle favorise la coopération verticale entre les différentes administrations. Dans les pages qui suivent, nous analyserons en détail tant les modifications structurelles que l'émergence (ou le manque) d'une nouvelle culture de la coopération.

### **5.3.1 Coordination horizontale et intégration des politiques publiques**

#### **Echelon national**

En 1998, le ministère de l'Intérieur a nommé un ministre chargé des politiques urbaines et des politiques d'intégration, compétent notamment en matière de finances et de coordination. Cette désignation voulait souligner l'importance accordée aux politiques urbaines et accroître autant que faire se peut leur efficacité au sein du gouvernement central. A l'échelon national, il existe une structure qui offre un soutien au ministre dans ses tâches de coordination et veille à la coordination tant entre les piliers qu'en leur sein. La Commission interministérielle des politiques urbaines et le Conseil ministériel des politiques urbaines mettent en commun et engagent de façon coordonnée les ressources publiques que les différents ministres spécialisés affectent aux politiques urbaines. Dans le nouveau gouvernement (constitué au printemps 2003), les politiques urbaines sont du ressort d'un ministre « du renouvellement de l'administration », c'est-à-dire du ministère de l'Intérieur. Si ce rattachement semble indiquer au premier abord que l'on accorde moins d'importance aux politiques urbaines, il n'en reste pas moins que celles-ci constituent toujours une attribution importante d'un portefeuille ministériel (et non de celui d'un simple secrétaire d'Etat). Autre argument avancé, les politiques urbaines devraient être de véritables politiques interdépartementales, les différents départements devant fournir les principaux efforts et le ministère de l'Intérieur se limitant à coordonner le tout.

#### **Provinces**

Dernièrement, les provinces néerlandaises ont aussi commencé à s'impliquer dans la politique sociale en appuyant la MCP (surtout les provinces du Brabant Septentrional, d'Overijssel et de Gueldre). Les provinces attachent aussi beaucoup d'importance au renforcement de la coopération régionale, notamment en raison du vide administratif dans la résolution des problèmes requérant une démarche régionale. La tendance vers des villes réseaux, telle qu'elle est décrite dans le cinquième Rapport sur l'aménagement du territoire, bouleverse totalement la configuration des grandes villes et de leurs alentours, ce qui exige une nouvelle conception des politiques régionales et provinciales.

#### **Coopération régionale**

L'approche par district a la faveur de tous les ministères et de toutes les villes. La difficulté est que cette approche est appliquée a priori à tous les genres de problèmes. Avec l'expérience accumulée depuis la création de la MCP, les inconvénients et les avantages de la focalisation sur les quartiers deviennent de plus en plus visibles. Tous les acteurs sont d'accord pour dire qu'une nouvelle phase de la MCP devrait attacher davantage d'importance à la région urbaine. En l'absence d'une administration forte à l'échelon des agglomérations ou des régions (les tâches régionales étant accomplies sur la base de lois provisoires), les communes et les provinces doivent encore rechercher des mécanismes efficaces de coopération, bien que la situation varie considérablement d'une région à l'autre.

Aux Pays-Bas, le bilan des tentatives de créer des organes démocratiques plus forts à l'échelon des régions ou des agglomérations n'est guère encourageant : les démarches visant à créer des superstructures régionales (autour de Rotterdam et d'Amsterdam) se sont soldées par l'un des échecs politiques les plus retentissants des administrations nationales et locales, puisque les référendums convoqués pour les constituer ont vu une grande majorité des citoyens voter non, tant dans les grandes villes que dans les communes alentours.

Depuis le début des années 90, sept régions ont des organes administratifs (provisaires ou non) qui ne sont pas élus directement par le peuple. En dépit de leurs attributions, ces structures sont perçues comme étant faibles et totalement tributaires de la volonté des communes d'aller de l'avant.

La tendance à l'interdépendance est imparable. Pour la plupart, les problèmes des grandes villes débordent les limites municipales : déséquilibres du marché de l'emploi, transports, pénurie de logements sociaux, manque d'espaces verts, planification des services sociaux et culturels, grande mobilité des jeunes. Il n'y a guère encore, la dimension régionale était la grande absente des plans de

ville, ainsi que de la MCP en général. Ce n'étaient pas tant les villes qui y voyaient un problème que les observateurs, les experts et les provinces (il est toutefois facile de leur reprocher de défendre leurs intérêts : ils ont besoin de gagner en influence et la coopération régionale entre les villes et entre celles-ci et leur région est une bonne façon d'y parvenir). De l'autre côté, les villes pouvaient être accusées d'oublier l'interdépendance entre leurs problèmes et ceux de la région, tant elles sont occupées à résoudre leurs problèmes internes, parfois très graves. Maintenant que les villes ont une vision régionale, elles ont parfois encore tendance à oublier que «les autres» sont aussi en butte à des difficultés et elles s'efforcent de faire participer les villages et les petites villes au problème urbain, au lieu de rechercher les problèmes communs et les avantages mutuels. Les provinces pratiquant une politique intelligente tentent de compenser cette tendance en privilégiant les solutions qui apportent des avantages tant aux villes qu'aux villages (Davelaar, Duyvendak, Ter Woerds 2002).

Les villes du G-21 ne ressentent pas la nécessité de créer un nouveau gouvernement régional ou d'octroyer davantage de compétences aux provinces, empêchant ainsi tout changement structurel.

«Il faut adapter les politiques pour donner un nouvel élan à l'articulation et à la coopération régionale dans les questions urbaines. Il n'est pas nécessaire de réaliser d'autres adaptations structurelles des politiques nationales. Une vision à long terme est nécessaire pour créer la confiance et le consensus».

Ce n'est que si la coopération volontaire est paralysée par l'un des partenaires que le gouvernement central ou la province devrait avoir les compétences de contraindre celui-ci à coopérer. Les municipalités doivent adopter un rôle actif dans la coopération au sein de la ville elle-même et avec les municipalités environnantes. Il revient aux provinces et à l'Etat central d'encourager ce rôle en adoptant les directives pertinentes, en dotant les acteurs des ressources financières requises et en créant un « espace politique ». L'attitude des quatre grandes villes est un autre exemple de la position difficile dans laquelle se débattent les régions. Les métropoles ont en effet tendance à coopérer entre elles et à négliger leurs rapports avec la région et les villes à proximité – pourtant beaucoup plus importants pour leur conduite et leur bien-être – au profit des événements dans les trois autres grandes villes, un fait qui suscite bien des critiques. De surcroît, elles sont bien plus enclines à adopter un agenda commun des métropoles assorti de prétentions financières et à le présenter au gouvernement de La Haye qu'à négocier avec 20 ou 30 municipalités peu coopératives de leur région qui, soit dit en passant, tremblent à l'idée d'importer les problèmes de la métropole.

Il n'en reste pas moins que les choses bougent, à l'image de la coopération entre les huit « villes Drecht » qui donne à la MCP une envergure régionale. L'expérience MCP baptisée « Shipping Valley » qui réunit les huit « villes Drecht » joue la carte de la coopération dans trois domaines : économie, logement et politique sociale, avec le soutien de la province. Cette coopération reste vulnérable en raison de la lassitude des partenaires de négociation et du soutien hésitant octroyé par les conseils municipaux et par les fonctionnaires des administrations locales. Néanmoins, les parties concernées sont unanimes à penser que l'expérience MCP a renforcé et accéléré la coopération régionale existante. En conséquence, elles sont davantage conscientes que les problèmes régionaux ont un caractère global et qu'elles doivent œuvrer en vue d'objectifs communs (Berenschot 2002).

### **Echelon local**

En vertu des directives nationales, les autorités locales devraient garantir l'approche intégrée en consultant régulièrement les habitants et en collaborant avec les partenaires du secteur public et du secteur privé pour réaliser des améliorations structurelles visibles. Dans la pratique, les autorités locales peinent à instaurer cette coopération et, partant, à adopter l'approche intégrée requise.

Prenons l'exemple de la volonté d'encourager et d'influencer le secteur social fragmenté. La municipalité est censée encadrer l'initiative privée (subventionnée, c'est-à-dire les ONG) dans une perspective politique, mais elle n'a qu'un pouvoir d'encadrement réduit dans ses rapports avec la plupart des acteurs du pilier social. Parfois, elle réagit en tentant de s'assurer davantage de pouvoir sur les acteurs mais, ce faisant, elle risque de reprendre certaines tâches et de provoquer un débat sur des mesures ressenties comme une ingérence dans l'autonomie professionnelle des associations. Il sem-

ble préférable de conclure des partenariats avec les initiatives privées. Toutefois, de véritables partenariats ne verront le jour que si tous les partenaires ont suffisamment de possibilités de s'associer à la démarche d'encadrement, ce qui suppose des partenaires forts. Finalement, l'on considère de plus en plus que le rôle du citoyen est de participer à la fourniture de services. Bien qu'elle puisse aider les autorités locales à se gagner le soutien de la population et à mettre en œuvre des politiques plus efficaces, cette vision peut réduire, à court terme, la capacité exécutive de la municipalité, puisque les groupes de citoyens, les fonctionnaires et les conseillers municipaux doivent trouver un nouvel équilibre dans la répartition des compétences et du pouvoir.

### **Echelon des quartiers**

Finalement, de nombreuses municipalités ont misé sur une décentralisation plus ou moins poussée, allant de quelques fonctionnaires de quartiers à des conseils et conseillers de quartier élus en passant par des bureaux de quartier bien dotés en personnel, avec des conseils consultatifs de citoyens.

### **A tous les échelons : surmonter le manque d'intégration**

Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, la MCP repose sur trois piliers : « emploi et économie », « aménagement et infrastructures » et « domaine social ». Par ordre d'importance, la priorité est accordée au quartier, point où se concentrent des problèmes sociaux persistants. Les deux premiers piliers sont relativement solides : ils ont entraîné la concentration des ressources financières, la création d'emplois et le nettoyage ou la reconstruction d'espaces publics dans les quartiers (bien que les plans de grande envergure visant à démolir ou rénover des maisons aient accumulé un retard considérable). Si le pilier social reste faible, ce n'est pas en raison d'un manque d'intérêt de l'administration publique qui accorde plus d'importance que jamais à la cohésion sociale, à la participation citoyenne et à la qualité de vie, mais parce que les projets dans ce domaine, qui ne requièrent guère d'investissements financiers, sont peu visibles et dépendent des investissements en personnel : professionnels et habitants. Les résultats sont souvent difficiles à prévoir et à mesurer et l'administration (locale), et ses partenaires échouent souvent dans la recherche d'un équilibre entre les objectifs et les instruments des trois piliers : l'idéal de l'approche intégrée par district butte sur des difficultés pratiques. Les effets sociaux des plans économiques et environnementaux, et vice-versa, ne sont pas toujours pris en compte. De surcroît, en raison du manque de communication, la coordination reste insuffisante entre les différents ministères du gouvernement central et entre les différents services municipaux (Duyvendak et al. 2001).

L'absence de vision d'ensemble, de toit chapeautant les trois piliers, porte particulièrement préjudice au domaine social. Toujours chancelant, le pilier social ne reçoit guère d'appui des piliers physique et environnemental supposés solides. L'idée était de construire un toit couvrant les trois piliers, le pilier social (c'est-à-dire l'infrastructure sociale) devant aider à résoudre les problèmes globaux des trois domaines, tout comme les infrastructures économiques et physiques contribueraient à résoudre les problèmes sociaux que le domaine social était incapable d'aborder à lui seul. Dans ce pilier, certains problèmes et certaines questions sociales (qualité de vie, sécurité et cohésion sociale) sont censés être abordés comme si d'autres groupes ou acteurs sociaux – les milieux économiques, l'environnement construit des logements et des espaces communs – n'étaient pas parties prenantes. Bien sûr, telle n'était pas l'intention des acteurs et l'utilisation de la métaphore des trois piliers constituait une tentative de renforcer tous les domaines nécessaires et de favoriser l'approche intégrée. Contre la volonté quasi générale, les acteurs et les problèmes sociaux restent cloisonnés dans le pilier social (comme ils le sont dans le pilier économique et dans le pilier environnemental).

Une façon de résoudre ce problème est de voir dans le développement social local le principal enjeu de la MCP et d'étudier les infrastructures nécessaires à sa réalisation, peu importe que les éléments requis soient essentiellement de nature environnementale, économique ou sociale.

Récemment, l'Office du logement (VROM) et l'Office des affaires sociales (VWS) ont réuni leurs forces afin d'aider les villes à élaborer des «visions sociales» dans 56 quartiers choisis pour empêcher le renouvellement physique et social de se paralyser en raison du marasme économique et de la

pénurie de logements. Plusieurs villes réalisent des projets pilotes pour concrétiser ces visions de sorte à allier d'emblée l'urbanisme à la planification sociale et à tirer parti des potentialités déjà présentes dans ces communautés.

En outre, l'Office du logement a adopté un nouveau modèle où il s'abstient délibérément de prendre l'initiative là où il faut résoudre en premier lieu des problèmes sociaux.

Nous décrivons ci-dessous d'autres mesures prises par les administrations nationales, provinciales et locales pour résoudre ce problème.

### 5.3.2 Renforcement de la coopération verticale

#### Initiatives lancées à l'échelon national

Les villes ne font pas face seules à leurs problèmes. Même dans le secteur le plus décentralisé, la politique sociale, d'autres échelons administratifs peuvent jouer un rôle d'appui et sont (re)descendus dans l'arène devant l'importance des problèmes urbains. C'est en particulier le gouvernement national, avec la MCP mise en place par le ministère de l'Intérieur, qui est à nouveau sous les feux de la rampe, et avec lui le ministère de la Santé publique, des affaires sociales et du sport – et plus précisément son Office de la politique sociale, chargé de la coordination du pilier social au sein de la MCP – qui a été particulièrement actif ces dernières années. En raison de l'attention toujours plus grande que les questions sociales suscitent, cette tendance est aussi vraie pour d'autres ministères, comme le ministère du Logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement – responsable du pilier environnemental –, du ministère de la Justice et du ministère de l'Économie. Le ministère des Affaires sociales et de l'emploi et le ministère de l'Instruction publique étaient déjà très présents à l'échelon local. Leur participation s'est légèrement modifiée, passant du pilotage à l'échelon local par l'entremise de directives et de réglementations à une participation accrue dans le débat autour de la contribution des services sociaux et des écoles à la vitalité des quartiers.

Aspect remarquable de cette évolution, les ministères partagent désormais la réflexion des administrations locales sur les quartiers défavorisés ; l'approche par quartier a la faveur de tous les ministères quel que soit le sujet : animation sociale, sécurité, promotion des soins de santé ou amélioration des télécommunications (Davelaar et al. 2001).

#### Structure financière

Dans les rapports entre les échelons national et local, les finances sont le nerf de la guerre. La composition et le montant des subventions octroyées par le gouvernement national permettent de se faire une idée de ces rapports :

**Tableau 5.1 Domaines MCP de 1994 à 1998 (MCP 1)**

	millions d'euros
Emploi et économie	1194,1
Qualité de l'environnement physique et social	196,7
Jeunesse et sécurité	83,6
Instruction publique	7,5
Soins	16,0
Total	1498,0

Source : ministère de l'Intérieur et des relations au sein du Royaume (2002), p. 64.

**Tableau 5.2 Importance financière des trois piliers (1999-2003, MCP 2)**

	nombre d'ordonnances	millions d'euros	apport du principal office
Pilier économique	4	951,3	96%
Pilier environnemental	8	506,5	91%
Pilier social	21	549,9	37%

Source : Andersson Elffers Felix (2002), p. 16.

Si nous examinons la répartition des fonds pendant la première phase de la MCP, nous constatons que le sujet « Emploi et économie » avait la priorité ; il reste d'ailleurs le pilier le mieux doté lors de la deuxième phase. La politique financière trahit aussi l'absence de cohésion entre les trois piliers. Comme le montre le tableau ci-dessus, le financement du pilier social provient d'un grand nombre d'offices, contrairement à celui du pilier économique et du pilier environnemental. Alors que les fonds disponibles sont relativement faibles, le pilier social est régi par un grand nombre d'ordonnances.

### La tendance à l'intégration budgétaire

L'Etat et les villes ont passé des conventions en vertu desquelles celui-là finance celles-ci pendant cinq ans, les villes devant formuler des objectifs mesurables et les atteindre. Appelés programmes de développement pluriannuels, ces programmes contiennent un volet financier indiquant les coûts prévus et leur financement. En théorie, les villes peuvent arrêter leurs propres politiques financières mais, dans la pratique, elles se sentent démunies et engoncées dans un corset réglementaire. En effet, elles voient dans le cloisonnement entre les domaines – calqué sur le cloisonnement entre ministères – des obstacles à une approche intégrée, axée sur les résultats, à l'échelon local ou régional. En particulier, de nombreuses ordonnances du pilier social ne sont pas encore intégrées, une gageure en raison de la fragmentation notable des organismes de financement et de décision à l'échelon des ministères (intérieur, santé publique et sport, affaires sociales, instruction publique), qui défendent chacun leurs intérêts. Dans le pilier environnemental et dans le pilier économique, de gros progrès ont été réalisés à cet égard grâce à la création d'un budget d'investissement pour la rénovation urbaine et d'un fonds de l'emploi et du revenu. Le budget d'investissement est considéré comme un bon exemple d'intégration budgétaire à l'échelon national. Alloué depuis 2000, il englobe la totalité du pilier environnemental de la MCP (à l'exception des grands projets d'infrastructures). Les villes reçoivent une avance pour une période de cinq ans et ne doivent présenter des comptes qu'à l'expiration de cette période. Début 2003, en réaction aux critiques exprimées sans relâche par des villes et des experts indépendants, le gouvernement central s'est appliqué une fois de plus à décloisonner et à simplifier le labyrinthe financier en créant un Brede Doel Uitkering (budget à objectifs larges). Il estime que cette mesure accordera une plus grande liberté financière aux villes, qui doivent avoir la possibilité d'utiliser le budget en fonction des problèmes à résoudre (Ministre de l'intérieur 2002b). Annoncées récemment, les coupes budgétaires de l'ordre de 17 milliards d'euros auront de graves conséquences pour la MCP. Rien que pour le pilier social, les 26 villes s'attendent à une chute de leurs budgets pouvant atteindre 70 %. Les municipalités sont unanimes à qualifier ces réductions de « disproportionnées », alors que de nouvelles tâches importantes ont été confiées aux villes. Au moment de rédiger cette étude, il est encore impossible de déterminer les conséquences de ces réductions et des rapports mouvementés entre le gouvernement et les municipalités pour l'avenir de la MCP.

## 5.4 Résultats de la Major Cities' Policy

### 5.4.1 Bilan du gouvernement

En 2002, le gouvernement a dressé un bilan intermédiaire de sa politique urbaine de 1994 à 2002, concluant que des progrès substantiels avaient été réalisés dans les grandes villes durant les sept années précédentes. Celles-ci étaient parvenues au niveau des autres villes ou des villages. Si le taux de chômage a toujours été très élevé dans les grandes villes, il diminue toutefois actuellement plus vite que la moyenne. Cependant, à la fin de la première période de la MCP (1999), l'on pouvait constater que les quartiers défavorisés ne tiraient pas suffisamment profit de la nouvelle politique. Bien que le chômage ait diminué rapidement dans ces quartiers après la première phase, les sentiments d'insécurité s'y sont plus répandus qu'ailleurs. La situation des villes et de leurs habitants commence à s'améliorer mais la route est encore longue, surtout pour diminuer l'écart entre les améliorations objectives et mesurables (taux de chômage) et les améliorations subjectives et difficilement mesurables (sentiment d'insécurité). Voilà un objectif important pour la phase suivante, qui a débuté en 2003. Le gouvernement constate que l'engagement des citoyens, des habitants et des professionnels s'est accru.

L'administration, tant celle des villes que celle des ministères, estime que les progrès sont considérables. Plutôt axée projets, la première phase de la MCP (1995-1999) n'est pas parvenue à adopter l'approche intégrée et axée résultats que toutes les parties prenantes appelaient de leurs vœux. C'est pour cette raison qu'elle ne s'est pas suffisamment enracinée dans l'organisation municipale. Le bilan dressé à l'issue des premières années de la deuxième phase (1999-2002) est plus satisfaisant. L'action des villes et de l'Etat est devenue plus intégrée et plus attentive à la demande et aux résultats. Autre amélioration, les administrations centrales et locales collaborent mieux avec les autres partenaires (ONG locales, entreprises) dans le développement et l'exécution des politiques qu'au début de la MCP. Le décloisonnement avance, quoique lentement. Actuellement, les professionnels de la fonction publique connaissent mieux la MCP que durant la première phase. Par ailleurs, le gouvernement admet que la coordination au sein de l'Etat et au sein des offices concernés doit être encouragée (ministère de l'Intérieur 2002).

### 5.4.2 Evaluation de la MCP par les experts, les conseils consultatifs et les chercheurs

La MCP présente une caractéristique intéressante : elle comporte tant un instrument d'auto-évaluation qu'une évaluation externe par un groupe d'experts. La MCP a adopté ce système d'(auto)évaluation pour tirer les enseignements des erreurs commises et éviter les pièges de l'avenir. Jusqu'à présent, deux commissions d'experts (« visitatie commissies ») ont réalisé des visites sur place et rédigé un rapport sur la MCP. Ces commissions étaient composées d'experts externes (chercheurs) et de collègues (conseillers municipaux et maires) des villes membres. En outre, plusieurs conseils consultatifs indépendants du gouvernement se sont prononcés sur la politique urbaine menée par celui-ci.

#### Résultats positifs

Voici certains des résultats positifs de la MCP qui font l'unanimité :

- les objectifs et les bases de l'approche de la MCP bénéficient d'un vaste appui (même les petites villes, non concernées par cette politique publique, ont appris à mieux étudier leur propre situation étant donné qu'elles ont le même genre de problèmes que les grandes villes) ;
- les grandes villes figurent désormais explicitement à l'ordre du jour politique. Le gouvernement national a reconnu que les problèmes urbains sont aussi les siens (affaire d'intérêt national) ;
- le gouvernement national a élaboré une *stratégie* pour renforcer les villes en allouant des ressources supplémentaires, en coordonnant programmes et projets des différents ministères



res et en stimulant le débat et l'échange d'opinion sur les solutions et les nouvelles possibilités qui s'ouvrent aux villes. La nécessité de coordonner les objectifs de la politique est acceptée par une vaste majorité ;

- la MCP a apporté une certaine clarté dans un labyrinthe financier qui pose problèmes aux villes, aux ONG et aux entreprises locales ;
- la MCP a donné un fort élan à l'intervention territoriale (cf. la Visitatiecommissie Grotestedenbeleid 2002).

Quant aux villes, elles s'estiment satisfaites des progrès réalisés grâce à la MCP, même si le fardeau de leurs problèmes leur pèse parfois. Leurs doléances et leurs propositions d'amélioration sont axées avant tout sur :

- la charge administrative,
- l'absence d'intégration des différents budgets (G21 2002).

### **Les résultats internes sont les meilleurs**

En général, l'on peut conclure que les principaux résultats de la MCP néerlandaise sont à rechercher dans l'amélioration de la coopération au sein des administrations communales et, à un degré moindre, entre les offices nationaux. En conséquence, les meilleurs résultats sont les résultats internes.

Quant aux rapports entre les différents échelons administratifs, les experts estiment que la façon dont la MCP a aidé à refaçonner les rapports entre le gouvernement national (c'est-à-dire les ministères) et les villes est plus réjouissante que son effet sur les rapports verticaux internes, c'est-à-dire entre les municipalités et les professionnels à la base, fonctionnaires et responsables des organismes semi-publics.

### **Problèmes et enjeux**

#### *Approche des problèmes sociaux : pas d'amélioration prouvée*

Il n'y a encore guère d'éléments qui prouveraient que les villes font des progrès dans la résolution des problèmes sociaux. A cet égard, une grande incertitude entoure encore l'impact de la MCP. Par ailleurs, le fait que l'organisation interne des villes est plus moderne qu'auparavant – et cela peut être démontré – est une source d'espoir.

Il est difficile de suivre les résultats et de prouver l'existence de liens de causalité entre les mesures adoptées et les évolutions constatées. A titre d'exemple, le chômage a bel et bien régressé plus vite dans les villes et le nombre d'emplois créés y a progressé plus vite qu'ailleurs. L'on peut toutefois douter que cette évolution soit à mettre sur le compte des mesures spécifiques prises dans le cadre de la MCP.

La mauvaise conjoncture actuelle mettra sérieusement à l'épreuve la solidité des changements réalisés à la faveur de la MCP. Si les villes concernées sont certes parvenues à réduire leur retard, il reste à savoir si elles pourront maintenir l'écart aussi faible que possible ou si elles auront à nouveau de sérieux problèmes de chômage.

#### *Absence d'analyse des échecs et des facteurs favorables ou défavorables à la mise en œuvre*

Incontestablement, la mise en œuvre de la MCP est toujours une source de préoccupation. En dehors des mairies, le sentiment général est que le programme n'a pas suffisamment aidé à améliorer les services et à rendre les quartiers plus accueillants. Les raisons de cet échec sont floues. L'influente Algemene Rekenkamer (Chambre des comptes) n'a pas épargné le gouvernement : si elle admet que les rapports gouvernementaux décrivent bel et bien les changements et les problèmes sociaux ainsi que l'exécution de la MCP dans l'administration nationale et les administrations locales, elle aurait aussi aimé y trouver une analyse générale des causes des résultats insatisfaisants. Elle a aussi déploré

que le gouvernement ne puisse apporter aucun éclairage sur les facteurs qui entravent ou favorisent la mise en œuvre de la MCP (Algemene Rekenkamer 2003).

#### *Objectifs trop flous*

La MCP peut être considérée comme une méthode de coordination ouverte : pilotage pour les objectifs et encadrement pour les instruments. Dans ses objectifs et leur mise en œuvre (surtout à l'échelon des quartiers), elle entend intégrer les politiques sociales, économiques et physiques. Si la nécessité d'une approche intégrée fait l'unanimité, la deuxième commission d'experts, notamment, a signalé de sérieux problèmes dans la pratique :

- à la suite de ses visites à la fin 2001, la commission constatait que, bien que la politique soit mise en œuvre depuis six ou sept ans, les objectifs, tels qu'ils étaient formulés à l'échelon national et (en partie aussi) local, étaient trop vagues et trop vastes et pas assez axés sur la résolution du problème en soi. Ce sont en particulier les objectifs du pilier social qui ne sont pas assez pointus ;
- les villes sont incapables de définir des objectifs clairs : leurs programmes pèchent par manque de spécificité ;
- en conséquence, les programmes des villes ne sont pas assez adaptés aux différents contextes. Les villes n'expliquent pas comment elles fixeront les priorités et comment elles essayeront d'atteindre les objectifs dans leur situation ;
- en outre, la plupart des objectifs sont de nature organisationnelle et administrative au lieu d'être formulés en fonction d'un problème social exigeant une solution ;
- la qualité de l'apprentissage réciproque pourrait s'améliorer, surtout entre les villes et à l'échelon des interventions dans les quartiers (Visitatiecommissie Grotestedenbeleid 2002).

#### *La qualité des indicateurs est sujette à caution*

Le débat sur ce sujet n'est pas encore clos. Peut-on définir un ensemble d'objectifs ou d'indicateurs assez circonscrits et à la fois assez sensibles pour mesurer réellement les progrès effectués dans la vitalité et la qualité du cadre de vie des villes et de leurs quartiers ? Le suivi pourrait être plus efficace s'il était davantage axé sur les effets que sur les actions (programmes et projets mis en œuvre). Pour cela, il faut améliorer la qualité des indicateurs fournis par le gouvernement national. Lorsque des indicateurs sont formulés pour des quartiers précis, ils mesurent certes le mélange des populations dans ces quartiers, la baisse du sentiment d'insécurité, l'amélioration des revenus, la hausse de la valeur des maisons ou l'augmentation de la part de la propriété privée ; mais ils omettent d'autres aspects tout aussi essentiels, comme la mobilité ascendante des classes défavorisées ou la cohésion sociale, fort révélateurs du dynamisme et du fonctionnement d'un district dans une société moderne en réseau, de la mobilité, du sentiment d'être chez soi, de l'esprit d'ouverture ou de repli des quartiers. Quoiqu'il en soit, il est essentiel de disposer d'indicateurs ou de paramètres comparables puisqu'ils nous donnent une certaine idée de l'efficacité relative des villes.

Voulant perfectionner cette méthode de coordination ouverte, le ministre a l'intention de laisser les villes plus libres de choisir les moyens permettant d'atteindre les objectifs convenus, tout en exigeant d'elles des preuves plus solides quant aux résultats des mesures et des investissements et en leur demandant de réaliser les objectifs dans les délais impartis.

Eu égard aux difficultés rencontrées pour déterminer les facteurs positifs, l'on peut toujours distinguer les domaines où la situation s'est améliorée de ceux où elle n'a pas varié, comme celui de la rénovation des quartiers d'habitations à loyer modéré datant principalement de l'après-guerre. Ce programme est en retard. Par ailleurs, presque tous les observateurs attirent l'attention sur la nécessité de renforcer les dimensions sociale et régionale de la MCP.

*Derniers efforts consentis pour encourager l'intégration des politiques et leur mise en œuvre*

Réagissant aux critiques et aux évaluations, le gouvernement a formulé récemment les actions qui restent à entreprendre lors de la phase 2005-2009 à la faveur des conventions passées avec chacune des 30 villes (MCP 3).

- accroître les efforts visant à décloisonner et à déréglementer. Les limites entre les piliers doivent continuer à s'effacer et la coordination interministérielle doit s'améliorer. Le nombre d'enveloppes budgétaires concernées sera réduit. A partir de 2005, les budgets nationaux alloués aux villes MCP seront concentrés dans un nombre limité de subventions à large spectre (budgets à objectifs larges) axées sur les domaines prioritaires suivants : sécurité et diminution de la délinquance, intégration culturelle des minorités ethniques, structures d'accueil suffisantes pour les sans-abri, les malades mentaux et les jeunes, cohésion sociale, jeunesse et instruction, renforcement de la structure économique des villes et des quartiers, restructuration du parc de logements dans les quartiers sensibles ;
- grâce à ces subventions à large spectre, les villes auront davantage de liberté pour allouer les fonds à la résolution de leurs problèmes propres. Des ressources non financières faciliteront aussi la réalisation d'un travail spécifique et sélectif en accordant par exemple davantage d'attention à l'innovation et à la qualité des politiques publiques. D'autres mesures possibles sont les suivantes :
- prolonger la période d'élaboration de la nouvelle phase de la MCP pour l'Etat et pour les villes dans le but de signer des conventions sur mesure entre chaque ville et l'Etat ;
- obtenir des résultats visibles, importants et durables tout en réduisant au minimum les contraintes bureaucratiques est la principale ambition de la phase 2005-2009. Les villes seront tenues (par les conventions) d'atteindre des résultats concrets et mesurables et à rendre compte de leurs activités en la matière ;
- les villes peuvent faire appel, à très peu de frais, à une commission nationale d'experts «Mise en œuvre de la MCP» pour contribuer à résoudre les problèmes survenant pendant la mise en œuvre de la MCP ;
- l'analyse des résultats de la politique ne doit pas accroître la charge administrative. Il faut intégrer et mettre à jour les données et les chiffres que les ministères recueillent de toute façon. Les informations tirées de l'auto-évaluation des villes et des visites de la commission d'experts seront mises à profit de façon plus intelligente ;
- renforcer les infrastructures sociales ;
- accroître la coordination et la coopération régionale (ministère de l'Intérieur 2002b).

## 5.5 Conclusions

Sur la base de nos profondes connaissances de la MCP néerlandaise et des notions que nous avons des politiques suisses applicables (contexte), nous estimons que les principaux résultats de cette étude sont les suivants :

- La politique urbaine commune (nationale) peut contribuer à améliorer la qualité des politiques urbaines (sociales).

En dépit de tous ses défauts, la principale réussite d'une politique urbaine nationale est de contribuer efficacement à la coordination des objectifs et des programmes et à l'échange d'idées. Une telle réussite est particulièrement importante dans une situation où un grand nombre de compétences ont été décentralisées (ou ont toujours été du ressort de l'administration locale) sans amélioration concomitante des conditions nécessaires au succès des mesures locales. La politique urbaine nationale peut s'avérer un facteur de qualité important des politiques appliquées à l'échelon municipal et peut même être considérée

comme un facteur améliorant la qualité des tâches municipales dans leur ensemble. Cette évolution est favorisée par les instruments d'évaluation, de suivi et d'apprentissage réciproque tels que les visites d'experts externes et d'élus d'autres villes, l'auto-évaluation effectuée par les villes, un centre de compétences sur la politique urbaine et le recours possible à une commission d'experts.

- La politique urbaine nationale peut mettre en évidence l'urgence des problèmes à tous les échelons.

Comme le constatent les fonctionnaires des offices ministériels, la MCP a permis aux villes de rendre l'administration nationale consciente de l'urgence des problèmes. Autre effet, les villes elles-mêmes ont découvert que les problèmes sociaux sont au moins tout aussi importants que le développement économique de la ville ou l'aménagement du territoire. Certaines provinces ont trouvé dans les problèmes sociaux et économiques des villes un nouveau champ d'activités et ont commencé à leur donner leur appui au lieu de les tenir à distance ou de les contrôler.

- La MCP indique la voie à suivre vers l'intégration des politiques publiques, ainsi que les obstacles à cette démarche.

La démarche adoptée, aux échelons local et national, pour intégrer les différents domaines (social, environnemental et économique) est un autre élément utile de la MCP. Jusqu'ici, cette politique n'a guère aidé à débloquent des ressources inaccessibles aux villes ou à mettre en contact les fonctionnaires et les professionnels des différents secteurs, mais elle a du moins fait prendre rapidement conscience aux acteurs de l'absurdité de la situation. L'exemple suivant montre comment elle pourrait encourager les différents échelons de l'administration à mieux définir leur rôle en fonction de leur mission : le ministère du Logement, de l'aménagement et de l'environnement réexamine son rôle pour laisser l'initiative au secteur social dans les quartiers où les problèmes sont de nature essentiellement sociale (chômage, solitude des aînés, tensions entre ethnies) et réprime ainsi le réflexe d'adopter des mesures qui relèvent de l'aménagement du territoire dans ces quartiers.

- Risque de dérive technocratique et bureaucratique.

L'expérience néerlandaise illustre parfaitement le danger de la dérive technocratique et bureaucratique. La forte emprise exercée par les fonctionnaires des offices ministériels et des services municipaux sur les politiques publiques comporte de nets avantages : ces politiques se fondent sur un consensus aussi grand que possible et leur poursuite est plus ou moins garantie, quelle que soit l'appartenance politique du gouvernement national ou local. Toutefois, les responsables politiques nationaux n'interviennent pas assez et ne font rien pour piloter ou encadrer les professionnels et responsables politiques locaux qui, à leur tour, ne parviennent pas à s'assurer la maîtrise des politiques publiques, encore moins d'en faire un projet vivant pour les habitants des quartiers concernés (il y a toujours des exceptions qui confirment la règle). Les objectifs et les stratégies de la politique devraient faire régulièrement l'objet d'un débat plus profond et plus vaste pour adapter et affiner les politiques. Nous avons déjà mentionné le danger de l'attitude des villes qui jouent la carte de la prudence et copient les objectifs et les programmes des autres, sans les adapter à leur situation.

- Passer des objectifs spécifiques à un agenda commun.

Dans quelle mesure un gouvernement central, fédéral, voire confédéral, devrait tenter de formuler des objectifs ? En fin de compte, il s'agit d'objectifs politiques qui peuvent être formulés à l'échelon national. Toutefois, plusieurs raisons déconseillent cette démarche. Comme le montre le contexte néerlandais, la formulation des objectifs à l'échelon national n'est pas le volet le plus réussi de la politique urbaine et peut renforcer le caractère apoli-

tique et bureaucratique de la politique urbaine. Toutes les villes ont-elles les mêmes ambitions ? Poursuivent-elles toutes les mêmes objectifs ? N'y a-t-il pas des conflits d'objectifs à régler ? Parfois, il faut répondre à ces questions par l'affirmative. La tendance à l'harmonisation empêche les villes d'étudier avec soin leurs problèmes et leurs atouts, les potentialités de leur société, les points forts et les points faibles des milieux économiques locaux et du système scolaire local. Elle les empêche de tirer parti des différences et les incite à se fondre dans la masse.

Une solution pourrait être de formuler moins d'objectifs et de consentir plus d'efforts concertés pour adopter un agenda local ou, mieux encore, régional. En l'occurrence, il faudrait octroyer aux régions la plus grande liberté possible pour concrétiser les objectifs généraux en fonction de leur situation et pour formuler leurs stratégies (la MCP néerlandaise évolue depuis peu dans cette direction).

L'élaboration d'un agenda régional commun peut rendre les acteurs plus conscients du fait qu'ils partagent réellement la responsabilité des problèmes (Davelaar, Duyvendak, Ter Woerds 2002).

- Passer constamment d'un échelon à l'autre : une nécessité.

Dix ans ou presque de politique urbaine nationale ont bien montré la nécessité de travailler à différents échelons et de passer constamment de l'un à l'autre. Les administrations à tous les niveaux devraient être capables d'ajuster leurs politiques à la nature des problèmes concrets.

L'approche par quartier a fait ses preuves et a clairement montré l'insuffisance des politiques publiques généralistes. Elle a permis de redécouvrir dans les habitants ou la communauté des partenaires possibles pour les politiques publiques et de formuler des problèmes et des solutions à la base, en étroite collaboration avec toutes les parties prenantes (habitants, clients, petites entreprises, bailleurs sociaux, assistants sociaux, représentants des services de la zone comme les écoles et les centres de santé). Associer les efforts de ces nouveaux partenariats aux politiques des villes, c'est-à-dire orienter davantage les services municipaux sur la demande et les quartiers, n'est pas une tâche facile (bien que certaines villes aient transféré aux quartiers des budgets et des effectifs importants). C'est une question de structures (transferts de budgets, postes de fonctionnaires de quartier bien payés), qui nécessite un changement dans la culture des administrations locales.

Les observateurs, mais pas encore toutes les administrations, sont désormais conscients des limites de cette approche qui accorde une préférence a priori au quartier. Soyons clair : la concentration des ressources et des effectifs sur les zones et les personnes qui en ont le plus besoin et, de cette façon, l'orientation accrue des services publics sur la demande sont des conditions essentielles pour l'amélioration de la qualité de vie dans ces zones. Cette approche empêche les services et les autres institutions de se retrancher derrière les normes et de nier l'existence de problématiques réelles. Toutefois, elle ne peut pas faire l'économie d'un débat permanent sur l'influence des politiques nationales/fédérales ou régionale/cantoniales sur les actions locales. Si cette notion peut faire l'objet d'un consensus, les gouvernements (et leurs partenaires publics et privés) ont toutefois de la peine à comprendre (et encore davantage à influencer) les événements qui ont lieu à l'échelon de la région ou de l'agglomération.

- Renforcer la dimension régionale de la politique urbaine (sociale).

Pourtant, cet échelon est crucial dans la politique urbaine (sociale) et devrait se sentir un tant soit peu co-responsable des problèmes. Il faudrait adopter des structures de coordination facultatives ou contraignantes à ce niveau. A cet égard, la Suisse n'a guère à apprendre des Pays-Bas, où la région est source d'angoisse, où aucun échelon ne désire ou ne peut contraindre ou convaincre les autres à investir véritablement dans la coopération. Certes, des autorités régionales formelles ont été instituées dans sept zones, mais elles

sont très liées aux municipalités et considérées uniquement comme une façon de gérer un certain nombre de questions communes (police, soins de santé et assistance en général). Elles ne créent pas des réseaux sur des questions aussi urgentes (dans le contexte néerlandais) que le logement, l'emploi, la délinquance, les prestations fournies aux sans-logis, aux toxicomanes et aux malades mentaux. Il semble intéressant d'étudier la thèse selon laquelle, dans les autres «zones de villes réseaux» aux liens moins formels, les progrès sont plus importants et la volonté de coordonner les politiques sociales, économiques et environnementales est plus grande.

De surcroît, signalons que les provinces, traditionnellement axées sur les zones rurales (étant donné que la majorité des instruments et compétences politiques s'y trouvent et que la plupart des responsables politiques provinciaux sont d'origine rurale), ont opéré un changement et doté leurs villes de ressources importantes. Elles sont disposées à les «accompagner dans leur démarche». Toutefois, il leur faudra encore longtemps, en particulier en politique sociale, pour acquérir compétences et influence. Ensuite, les «centres de gravité» traditionnels des provinces (comme l'aménagement) doivent encore devenir réceptifs à ces «nouvelles» questions.

Le débat sur les structures régionales – qui aboutit régulièrement à des impasses – n'a rien fait pour faciliter les choses : les querelles incessantes sur l'adoption de modalités formelles de coopération entre les communes ont fini par provoquer frustration et méfiance. Cependant, la situation semble s'améliorer dernièrement. La nature volontaire de la coopération prend de l'importance, de sorte que les villes et les provinces osent à nouveau prendre l'initiative. Leur quête de coopération est fondée sur la complémentarité (pour tirer parti des différences entre les grandes villes et les petites communes rurales avoisinantes) afin d'éviter les inconvénients de la concurrence (chaque commune s'efforçant d'avoir tous les bons éléments et de refuser les mauvais). Nous avons mentionné certains indicateurs positifs :

- les villes, avec l'aide des provinces, adoptent un agenda régional – associé à leurs nouveaux agendas locaux – qui comprend des questions sociales. La coopération au sein des villes Drecht et au sein des communes du delta de l'IJssel en sont de bons exemples ;
- les programmes urbains provinciaux du Brabant septentrional, d'Overijssel et de Gueldre ont pour but d'apprendre les uns des autres, d'échanger, d'identifier des intérêts communs, etc.

## Addendum

### 1. Bibliographie

Andersson Elffers Felix (2002). Van Papier naar praktijk. Doelmatigheid en doeltreffendheid sociale pijler grotestedenbeleid. Utrecht: Andersson Elffers Felix .

Berenschot (2002). *Nulmeting GSB-experiment Drechtsteden*, La Haye: Berenschot.

Boer N. de, (2001) Nieuwe kansen voor de sociale pijler In *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, juillet/août 2001, pp. 16-19.

Davelaar M. et al. (2003). *Citizens' participation and interactive policy; a Dutch perspective*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Davelaar, M., J.W. Duyvendak, S. ter Woerds, (2002). *Steden en regio – Sociale agenda. Een verkenning van thema's voor een regionale sociale agenda*. La Haye/Utrecht: Interprovinciaal Overlegorgaan en Verwey-Jonker Instituut.

Davelaar, M. et al. (2002). *Wijken voor bewoners, Asset-Based Community Development in Nederland*. La Haye: Kenniscentrum Grote Steden.

Davelaar, M. et al. (2001). *Good governance and the social pillar of the Major Cities Policy*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Duyvendak J.W. et al. (2001). *De sociale pijler gefundeerd*. Rotterdam/Utrecht: Erasmus Universiteit /Verwey-Jonker Instituut.

*Grotestedenbeleid: stand van zaken 2002. Brief van de Algemene Rekenkamer*. La Haye, 11 februari 2003. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2002-2003, 28 786, n° 1-2. 's Gravenhage: Sdu Uitgevens.

G21 (2002). *Ruimte maken voor resultaat. Memorandum van de G21 ten behoeve van de actualisering van het Grotestedenbeleid*. La Haye.

Hoenderkamp J. (2003). De sociale pijler gestut. In *Tijdschrift voor de Sociale Sector* avril 2003, pp. 29-33.

Ministère de l'Intérieur et des relations avec le Royaume (2002). *Steden op stoom. Tussenstand grotestedenbeleid 1994-2002*.

Ministère de l'Intérieur et des relations avec le Royaume (2002b), *Samenwerken aan de kracht van de stad. Actieplan Grotestedenbeleid 2002-2009*

Ministère de l'Intérieur, Office de la politique urbaine et des affaires interadministratives, *Urban Policy, information brochure*.

Rauwerdink A. (2002). Naar een betere kwaliteit van samen leven. In *Provincies.nl* nummer 8, octobre 2002, pp. 25-27.

Visitatiecommissie Grotestedenbeleid (2002). *De vele gezichten van het Grotestedenbeleid*. Visitatierapport G21-Grotestedenbeleid 2001. La Haye: B&A Groep.

### 2. Liens

Sur la politique urbaine : Ministère de l'Intérieur et des relations avec le Royaume : [www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl)

Savoirs urbains / Centre de données : [www.kcgs.nl](http://www.kcgs.nl)

Office de la planification sociale et culturelle des Pays-Bas : [www.scp.nl/english](http://www.scp.nl/english)

Institut néerlandais de recherche en aménagement du territoire : [www.rpb.nl](http://www.rpb.nl)

Ministère du Logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement : [www.minvrom.nl](http://www.minvrom.nl)

Loi sur l'aménagement du territoire : [www2.minvrom.nl/docs/internationaal/vijfdenota\\_engels.pdf](http://www2.minvrom.nl/docs/internationaal/vijfdenota_engels.pdf)  
(aussi en français et en allemand)

Ministère de la Santé, des affaires sociales et du sport : [www.minvws.nl](http://www.minvws.nl)

### **Our Neighbourhood's Move (Notre quartier en mouvement)**

Le plan «Our Neighbourhood's Move» a été lancé en juin 2001 par le ministère de la Politique urbaine et de l'intégration des minorités ethniques. Afin d'améliorer la qualité de la vie, la sécurité et l'intégration, ce plan alloue des ressources financières supplémentaires aux quartiers défavorisés des grandes villes. L'enveloppe budgétaire est de 90 millions de florins (soit 40,84 millions d'euros) sur une période de trois ans. Les conditions d'octroi sont la participation des habitants, la contribution par les villes d'un montant équivalant à 50 % de la subvention et la preuve que la sécurité et la qualité de vie se sont améliorées dans les quartiers choisis sur la base du besoin.

[www.onzebuurtaanzet.nl](http://www.onzebuurtaanzet.nl)

### **Digital Playgrounds (Terrains de jeu numériques)**

Le ministère des Minorités ethniques estime que les technologies de l'information et des communications (TIC) peuvent contribuer à améliorer la qualité de vie dans une grande ville. Pour cette raison, des Digital Playgrounds ont été mis sur pied dans trente villes sur l'initiative du ministère : la fourniture des TIC d'accès facile dans les quartiers exige une attention spéciale pour que les habitants puissent se familiariser avec les TIC et avec les ordinateurs et apprendre à les utiliser. A Haarlem, un bulletin de quartier numérique a été créé, Groningue met des adresses électroniques à la disposition des sans-logis et un centre informatique a été mis sur pied à Spangen, un quartier de Rotterdam, pour prêter aide et assistance aux jeunes entrepreneurs. En bref, l'initiative des Digital Playgrounds a été reprise par les villes, souvent de façon concertée avec l'économie. Elle a été financée à hauteur de 20 millions de florins (9,08 millions d'euros). En novembre 2001, des trophées «Digital Playgrounds» ont été décernés dans trois catégories : meilleur participant, meilleur volontaire et meilleur terrain de jeu.

Le site suivant fournit des exemples et de plus amples informations :

[www.trapveld.nl](http://www.trapveld.nl)

### **Urban Expert Centre (Centre de compétence sur les villes)**

L'Urban Expert Centre (Kenniscentrum Grote Steden) a été inauguré en juillet 2001 à La Haye. Son but est de fournir des données aux décideurs et aux responsables politiques des villes et des services gouvernementaux qui abordent les problèmes urbains. Pour ce faire, il récolte des données et analyse les pratiques d'excellence et les études réalisées aux Pays-Bas et à l'étranger. Il dispose d'un site Internet et d'un programme de recherche, et organise des cours de formation, des ateliers et des conférences.

Kenniscentrum Grote Steden (Dutch Urban Expert Centre)

Laan van Nieuw Oost Indië 300

Postbus 90750

2509 LT The Hague

The Netherlands

Téléphone +31 (0) 70 3440 966

[www.dutchuec.nl](http://www.dutchuec.nl)

[www.kenniscentrumgrotesteden.nl](http://www.kenniscentrumgrotesteden.nl)



## 6. La Neighbourhood Renewal Strategy en Angleterre

### Introduction

Le gouvernement britannique a adopté la Neighbourhood Renewal Strategy (NRS, Stratégie de revitalisation des quartiers) en 2001. Inspirée par de nombreuses démarches antérieures, cette stratégie nationale joue actuellement le rôle d'un cadre général qui englobe plusieurs programmes nationaux de grande envergure conçus à long terme. En plus des bons et mauvais exemples de programmes et projets, nous avons choisi d'éclairer particulièrement, dans ce chapitre, certains éléments de la politique urbaine en Angleterre :

- la Neighbourhood Renewal Strategy en tant que concept unificateur regroupant plusieurs programmes, projets et fonds. Quelle est l'utilité d'une stratégie nationale venant coiffer les efforts quotidiens et les programmes antérieurs ?
- les rapports verticaux et horizontaux entre les échelons de l'élaboration, de l'adoption et de l'application des politiques publiques, et au sein de ceux-ci ;
- le rôle des Local Strategic Partnerships dans ces programmes et dans les rapports verticaux et horizontaux.

### 6.1 Contexte national de la Neighbourhood Renewal Strategy<sup>3</sup>

Dans ce sous-chapitre, nous présenterons des informations permettant de comprendre le contexte de la NRS. A cet effet, nous examinerons des expériences et des tendances récentes dans le domaine de la politique urbaine en Angleterre.

#### 6.1.1 Politiques urbaines antérieures

Depuis le début des années 90, les différents gouvernements britanniques ont accordé de plus en plus d'importance aux programmes de réhabilitation comprenant des efforts concertés à l'échelon local, régional et national, en vue d'une réhabilitation durable des communautés les plus défavorisées du pays. Conscient de l'ampleur de la tâche à réaliser et de l'échec des stratégies antérieures, le premier ministre Tony Blair a créé une Social Exclusion Unit (Section Exclusion sociale) au sein du Bureau du cabinet après les élections de 1997. Il lui a confié la tâche d'élaborer une nouvelle approche intégrée pour renverser la tendance qui expose des centaines de quartiers aux ravages du chômage, de l'échec scolaire, de la délinquance et de la pauvreté (Social Exclusion Unit 2001).

La Social Exclusion Unit a manifesté la nécessité d'adopter une stratégie nationale pour la revitalisation des quartiers défavorisés à laquelle adhèreraient tous les départements du gouvernement ainsi que d'autres organismes stratégiques. Cette nouvelle stratégie nationale (qui, après la dévolution des compétences à l'exécutif écossais et à l'Assemblée galloise, ne s'applique qu'à l'Angleterre) se proposerait les buts suivants :

- combler le fossé entre les quartiers les plus défavorisés et le reste de l'Angleterre ;
- dans les quartiers les plus pauvres, obtenir :
  - une baisse à long terme du chômage ;
  - une diminution de la délinquance ;

<sup>3</sup> Bien qu'elles se trouvent aussi dans des documents officiels, les informations présentées sous ce titre sont tirées pour l'essentiel de l'étude de la chercheuse britannique Christine Holman (2002) « Housing and Regeneration Initiatives in England and Scotland », mandatée par le ministère du Logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement des Pays-Bas.

- une amélioration de la santé ;
- une amélioration des compétences ;
- une amélioration du logement et de l'environnement construit des zones les plus défavorisées (Holman 2002 : 3)

Composés de fonctionnaires et de professionnels ayant vécu et travaillé dans des zones défavorisées, 18 groupes intersectoriels dénommés Policy Action Teams, parrainé chacun par un ministère, ont investi de gros efforts dans la formulation des politiques. Outre les sujets mentionnés ci-dessus, leurs travaux ont aussi porté sur l'économie, la gestion des quartiers, la gestion du logement, les logements à faible demande, les conduites antisociales, l'entraide communautaire, la culture et le sport, les activités scolaires ouvertes sur la communauté, la coordination locale et l'information.

Pour réaliser leur tâche, les groupes de formulation des politiques se sont fondés sur les programmes publics existants, en particulier le New Deal for Communities, et sur les initiatives politiques telles que les Urban and Rural White Papers, le Housing Green Paper et le Modernising Government Agenda, en privilégiant la « valeur d'excellence » conçue pour tenir la promesse d'adopter une approche « cohérente ».

Les groupes d'élaboration des politiques ont présenté 569 recommandations au gouvernement pour l'élaboration de la NRS, dont la plupart ont été acceptées. Parmi ces recommandations, 85 portaient particulièrement sur les questions ayant trait aux minorités ethniques (Holman 2002 : 4)

### 6.1.2 Initiatives locales

Durant son premier mandat (1997-2001), l'actuel gouvernement travailliste a lancé un grand nombre d'initiatives locales (area-based initiatives) visant à combattre l'exclusion sociale et à améliorer les services fournis aux zones les plus défavorisées.

Ces initiatives comprennent notamment les activités suivantes (liste de Holman 2002 : 5) :

- les **Education Action Zones** comprennent d'habitude deux ou trois écoles secondaires et les écoles primaires en amont dans des zones où les résultats scolaires sont insatisfaisants ou qui sont défavorisées. Vingt-cinq zones ont été créées lors de la première phase d'adjudication et 48 lors de la deuxième ;
- les **Employment Zones** viennent en aide aux plus de 25 ans pour leur permettre d'obtenir un emploi fixe ou de se mettre à leur compte. Il y a actuellement 15 zones emploi dotées de tous les services ;
- les **Health Action Zones** élaborent et mettent en œuvre une stratégie locale visant à apporter des améliorations mesurables de la santé publique, des résultats et de la qualité du traitement et des soins. Vingt-six zones santé ont été créées en deux phases pour une durée de sept ans ;
- le **New Deal for Communities** combat les multiples formes de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans les zones les plus défavorisées, au nombre de 39 (la plupart d'entre elles sont des zones très réduites, de 5000 ménages au plus). Fournissant un modèle novateur de renouveau des quartiers, le New Deal est de beaucoup le programme le plus dense et le plus ambitieux de tous les programmes mentionnés. Avec un budget approximatif de 2 milliards de livres sur dix ans, c'est de loin le programme d'intervention le plus important d'Europe si l'on considère le montant investi (Dijkstra 2003) ;
- le programme **New Start** a pour but de récupérer les 14-17 ans ayant abandonné la scolarité ou risquant de le faire ;

- les plans **Single Regeneration Budget** abordent une série d'aspects sociaux, économiques et écologiques de la revitalisation dans un programme intégré, souvent centré sur le quartier. Plus de 900 plans sont en cours d'exécution ;
- les programmes **Sure Start** travaillent avec les parents et les enfants pour encourager l'épanouissement physique, émotionnel, intellectuel et social des enfants en âge préscolaire, notamment ceux des familles défavorisées ;
- les **Community Legal Service Partnerships** coordonnent la planification et le financement des services d'assistance juridique ;
- les **Crime Reduction Programmes** visent à inverser la tendance à l'augmentation du taux de délinquance en ciblant les ressources sur des projets locaux novateurs qui ont un grand impact.

### 6.1.3 Echelon régional

#### Offices gouvernementaux

En 1994, des offices gouvernementaux ont été créés dans les neuf régions d'Angleterre afin de fournir des services régionaux pour le compte des grands ministères. Les principaux services nationaux ont des représentants régionaux dans ces bureaux. L'échelon régional – qui englobe de très grandes zones par rapport à la norme européenne – est essentiellement de nature administrative.

#### Agences régionales de développement

En 1999, des agences régionales de développement ont été créées dans huit régions d'Angleterre pour coordonner la rénovation et le développement économique régional. La neuvième région, Londres, a suivi une année plus tard avec la création de la Greater London Authority (la seule pour l'instant à être dirigée par des élus.) Ces agences reposent sur le principe du partenariat et un tiers des membres de leur conseil, dirigé par des représentants de l'économie, sont des délégués des autorités locales qui défendent les intérêts régionaux. Leurs buts, pour leur zone, sont les suivants :

- encourager le développement économique et la rénovation,
- favoriser l'efficacité économique, attirer les investissements et améliorer la capacité concurrentielle,
- encourager l'emploi,
- améliorer l'acquisition et l'utilisation de compétences ayant trait à l'emploi,
- contribuer à un développement durable (Holman 2002 : 15).

Le gouvernement accroîtra la marge de manœuvre budgétaire des agences régionales de développement, qui pourront de plus en plus réunir en un seul programme les différentes voies de financement. Elles devront veiller à ce que les priorités régionales soient prises en compte là où la portée des programmes actuels est insuffisante.

Privilégiant l'approche du développement économique, les agences régionales collaborent étroitement avec les offices gouvernementaux présents dans la région et compétents en matière de logement, d'aménagement, de transport et d'affaires sociales. Elles sont toutefois indépendantes de ceux-ci (Holman 2002 : 15-16).

#### L'avenir appartient-il aux assemblées régionales ?

En mai 2002, le gouvernement a publié le «White Paper – Your Region, Your Choice ; revitalising the English Regions» (Livre blanc : votre région, votre choix ; revitalisation des régions anglaises) qui explique sa vision de la politique régionale : élargissement des compétences des agences régionales de développement et création d'assemblées régionales élues par le peuple. Le rôle de ces

assemblées serait d'être l'interlocuteur démocratique des offices gouvernementaux dans les régions. Par le passé, seul le grand Londres avait son assemblée. N'ayant jamais eu beaucoup d'influence, elle a été supprimée par les conservateurs puis ressuscitée par les travaillistes.

#### **6.1.4 Autorités locales**

Dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques, l'échelon local a joué un rôle bien plus important que tout autre, hormis l'échelon national qui, durant l'histoire récente, a toujours eu plus d'autonomie politique et de ressources financières. Néanmoins, l'on constate ces dernières années une tendance à l'accroissement des compétences et des ressources des autorités locales. Comme l'affirmait un responsable du gouvernement : « Au nom de la démocratie locale, les conservateurs centralisaient le pouvoir dans les départements et dans les organismes non gouvernementaux quasi autonomes. Avec le temps, la part du budget allouée aux autorités locales est passée ainsi de 45 % à 27 %. Avec ce gouvernement, il est repassé à 32 % et nous espérons combler la moitié de la différence ». Ce revirement ne constitue pas une rupture avec les attentes et ambitions élevées qui sont d'habitude le corollaire de tout gouvernement central : « Simultanément, ce gouvernement est le plus dirigiste de ces dernières années avec, toutefois, l'objectif d'améliorer la démocratie locale ».

#### **6.1.5 Autres caractéristiques de la société urbaine**

##### **Partenariats public-privé : tradition et expériences**

Le manque chronique de fonds publics pour réaliser les tâches considérées comme nécessaires et la tradition bien ancrée des initiatives caritatives privées ont favorisé un fort engagement d'organisations privées qui exécutent ou financent des tâches « publiques ». La diversité et les champs d'activité des organisations de bénévolat sont considérables et continuent à croître en raison de la tendance du gouvernement à voir toujours davantage son rôle comme celui de créateur d'un « troisième » secteur alternatif. Les organisations privées sont des partenaires importants des Local Strategic Partnerships et leur taille va de petits groupes à objectif unique à de très grands bailleurs sociaux. Certaines fournissent des aides directes, d'autres des conseils ou des prestations d'assistance. Ces organisations de bénévolat sont dirigées par un comité non rémunéré. Certaines d'entre elles sont des entreprises performantes qui dégagent régulièrement des bénéfices, mais beaucoup demandent de l'aide financière à des sources publiques, privées ou caritatives.

Selon Holman, les organisations de bénévoles sont caractérisées par :

- leur indépendance ; elles sont par nature indépendantes de toute organisation lucrative et de l'Etat et ne sont pas soumises à un contrôle direct de leur part ;
- leur gestion autonome ; elles possèdent leurs propres voies décisionnelles et ne rémunèrent pas les membres ou les administrateurs (sauf le remboursement des dépenses raisonnables) ;
- leur bénévolat ; elles professent un degré de philanthropie élevé ;
- leur utilité publique ; elles prouvent que leurs activités bénéficient à un vaste public et que leur fonctionnement est transparent et non discriminant (Holman 2002 : 24-25).

##### **Logement**

Contrairement aux Pays-Bas et à la Suisse, ce sont surtout les autorités locales qui possèdent des blocs locatifs, bien que les sociétés locatives soient aussi répandues. Le gouvernement affirme qu'il consent de gros efforts pour restructurer le secteur des logements sociaux, par exemple en démolissant les immeubles locatifs vétustes des années 60 et 70. Impossible toutefois de ne pas constater qu'une grande partie des logements sociaux présentent toujours des conditions déplorables, tout comme leurs habitants retranchés derrière leurs portes et leurs fenêtres barricadées. Il y a encore

beaucoup de pain sur la planche et les autorités locales n'ont pas les ressources financières nécessaires. Rien d'étonnant donc si le logement vient, avec la délinquance, en tête des soucis des habitants. La stigmatisation dont sont victimes les habitants des logements sociaux vient s'ajouter à la nécessité de la rénovation urbaine : en Grande-Bretagne, personne n'avoue habiter dans un logement social sauf s'il y est contraint, de peur d'être catalogué comme un chômeur ou comme le membre d'une « famille à problème ».

Le secteur du logement privé, qui par le passé a toujours été encouragé, donne une image plus contrastée. Même dans les quartiers problématiques ou réputés tels, les prix des logements ont pris l'ascenseur. Dans certaines villes, comme Londres, les prix sont partout élevés, mais il y a des quartiers encore plus chers que d'autres. Par rapport à d'autres pays, le pourcentage de propriétés privées louées est élevé en Grande-Bretagne. Les logements en mains privées, surtout ceux qui sont loués (mais pas exclusivement ceux-là), ne sont souvent pas correctement entretenus et leur surpopulation est un souci pour les autorités locales. De nombreux propriétaires n'ont pas les moyens d'investir dans l'entretien de la maison qu'ils habitent.

## 6.2 La Neighbourhood Renewal Strategy

Lancé en janvier 2001, le Neighbourhood Renewal Action Plan (Plan d'action de revitalisation des quartiers) concerne 88 autorités locales, notamment des zones très défavorisées. La Neighbourhood Renewal Strategy est axée sur ces 88 autorités locales, les plus défavorisées d'Angleterre (à peu près 1 % de toutes les sections, la sous-division administrative de l'autorité locale). Si la plupart se trouvent en zones urbaines, 16 d'entre elles comprennent de grandes zones rurales. Fixés à l'échelon national, les objectifs de la NRS sont concrétisés à l'échelon local par les Local Strategic Partnerships (LSP) qui élaborent des stratégies locales (Social Exclusion Unit 2001 : 12-15).

### 6.2.1 Vision, objectifs et priorité de la NRS

La vision du gouvernement se traduit par deux objectifs à long terme :

1. A l'horizon de dix ou vingt ans, personne ne devrait être gravement défavorisé en raison de l'endroit où il vit. Ici, la NRS vise à fournir aux régions les plus pauvres du pays les éléments suivants :
  - prospérité économique
  - sécurité
  - instruction de bonne qualité
  - logement convenable
  - amélioration de l'environnement
  - amélioration de la santé.
2. En ce qui concerne les domaines cités ci-dessus, l'écart entre les quartiers les plus défavorisés et le reste de l'Angleterre doit être réduit.

Tous les partenaires impliqués sont tenus prendre 105 engagements dans trois dimensions fondamentales de la NRS :

- nouvelles politiques, nouveau financement et nouveaux objectifs,
- meilleures coordination locale et autonomisation des quartiers : trouver des acteurs de changement efficaces à l'échelon local et communautaire,
- assistance nationale et régionale.

La nouvelle approche consiste principalement à :

- s’attaquer aux problèmes fondamentaux des zones défavorisées, y compris la faiblesse de l’économie et le bas niveau des écoles,
- exploiter la capacité de tous les secteurs de travailler en partenariat,
- centrer explicitement les programmes existants sur les zones défavorisées.

L’horizon de la NRS est de dix à vingt ans, soit davantage que la plupart des programmes urbains ailleurs en Europe. Sage décision, compte tenu que l’effort à accomplir est grand et les objectifs ambitieux.

La NRS accorde la priorité aux tâches suivantes :

- amélioration de la coordination :
  - entre les différents départements,
  - entre les programmes : la NRS est censée chapeauter tous les autres programmes ;
- intégration et amélioration des services existants ;
- amélioration et systématisation de la participation des communautés ;
- amélioration de l’information et de la formation : diffusion des enseignements et des résultats sur davantage de quartiers (Social Exclusion Unit 2001 : 8-11, 25-29).

Quelques citations révélatrices extraites de la NRS :

- «Pour la première fois, les départements de Whitehall seront jugés sur les zones où ils obtiennent les plus mauvais résultats plutôt que sur la moyenne nationale».
- «Dans la NRS, ce n’est pas la moyenne qui compte» mais les segments inférieurs.

### **6.2.2 Objectifs plancher**

Le gouvernement se propose de réduire l’écart entre les zones les plus défavorisées et le reste du pays. Les objectifs fixés pour améliorer les résultats dans ces zones sont réalisés à l’aide de programmes d’investissement. Ces «objectifs plancher» s’appliquent à tous les quartiers sans exception et les statistiques en matière d’instruction, de délinquance, de santé, de chômage, de logement et de qualité de l’air ne doivent pas tomber au-dessous des niveaux fixés. Chacun des objectifs sera placé sous la responsabilité d’un département du gouvernement qui devra collaborer étroitement avec d’autres départements, ainsi qu’avec les parties prenantes à l’échelon local et à l’échelon du quartier (Social Exclusion Unit 2001 : 9, 30).

Des objectifs plancher ont été fixés pour évaluer les prestations des services du gouvernement dans les zones où il obtient les plus mauvais résultats plutôt qu’en se référant à la moyenne nationale. Voici ces nouveaux objectifs :

- les logements sociaux ne satisfaisant pas à la norme sont réduits d’un tiers d’ici 2004 et supprimés d’ici 2010 ;
- en 2005, aucun quartier n’a un taux de cambriolage trois fois supérieur à la moyenne nationale ;
- au moins 25% des élèves de chaque école et 38% des élèves de chaque zone obtiennent au moins cinq certificats généraux d’enseignement secondaire du degré I (niveaux A\* à C) ;
- l’écart entre le quintile des quartiers où l’espérance de vie à la naissance est la plus faible et la moyenne nationale se réduit d’au moins 10% d’ici 2010 ;
- le taux de grossesse des moins de 18 ans dans le 20 % inférieur des quartiers diminue d’au moins 60 % d’ici 2010, réduisant d’au moins 26 % l’écart par rapport à la moyenne ;

- le taux d'occupation augmente dans les 30 quartiers présentant les pires problèmes de chômage et l'écart entre ceux-ci et le taux général diminue (Holman 2002 : 30).

### 6.2.3 *Neighbourhood Renewal Funds (NRF)*

Le Neighbourhood Renewal Funds (NRF, Fonds de revitalisation des quartiers) finance des projets ayant des objectifs stratégiques vastes, tels que l'encouragement de la participation des habitants, la réduction des écarts, la promotion de la qualité des services de base et l'encouragement de la coopération dans les projets interdépartementaux.

Les limites et les priorités du NRF sont claires :

*« Le principal effet sur la précarité proviendra de la réorientation des principaux programmes départementaux sur les 88 zones défavorisées plutôt que de l'affectation de ressources supplémentaires (bien que les budgets récents aient augmenté les enveloppes destinées à certaines zones). Pour garantir la réalisation des objectifs nationaux, les départements du gouvernement réviseront la distribution des fonds pour s'assurer que les zones défavorisées en reçoivent suffisamment. Doté de 100 millions de livres en 2001-02, de 300 millions en 2002-03 et de 400 millions en 2003-2004, le NRF sera versé aux autorités locales des zones les plus défavorisées d'Angleterre. Le but de ces ressources supplémentaires à affectation libre est d'aider les autorités locales des zones les plus défavorisées à orienter leurs principaux programmes d'investissement de façon à améliorer les prestations fournies aux communautés les plus défavorisées. Le gouvernement escompte recevoir des preuves quant à l'affectation des subventions du NRF à la fourniture de services destinés aux sections et quartiers les plus défavorisés dans les zones choisies » (Social Exclusion Unit 2001 : 83).*

Les autorités locales peuvent utiliser la subvention «pour améliorer les prestations dans les zones les plus défavorisées de la façon qu'elles estiment appropriée compte tenu des circonstances locales» (Social Exclusion Unit 2001 : 83). Le gouvernement leur accorde ainsi une grande liberté, aux conditions suivantes :

- les bénéficiaires doivent faire partie d'un LSP et collaborer avec celui-ci, notamment sur une stratégie locale de revitalisation de quartiers ;
- chaque année, les autorités locales devront fournir un rapport concis sur l'affectation des ressources qu'elles ont reçues du NRF et indiquer de quelle façon elles soutiennent la NRS. Elles se concerteront avec le LSP, qui voudra des assurances quant à la contribution des ressources du NRF à la stratégie générale de lutte contre l'exclusion ;
- les autorités locales devraient s'engager à contribuer à la réalisation des objectifs nationaux (Social Exclusion Unit 2001 : 84).

### 6.2.4 *Autres ressources*

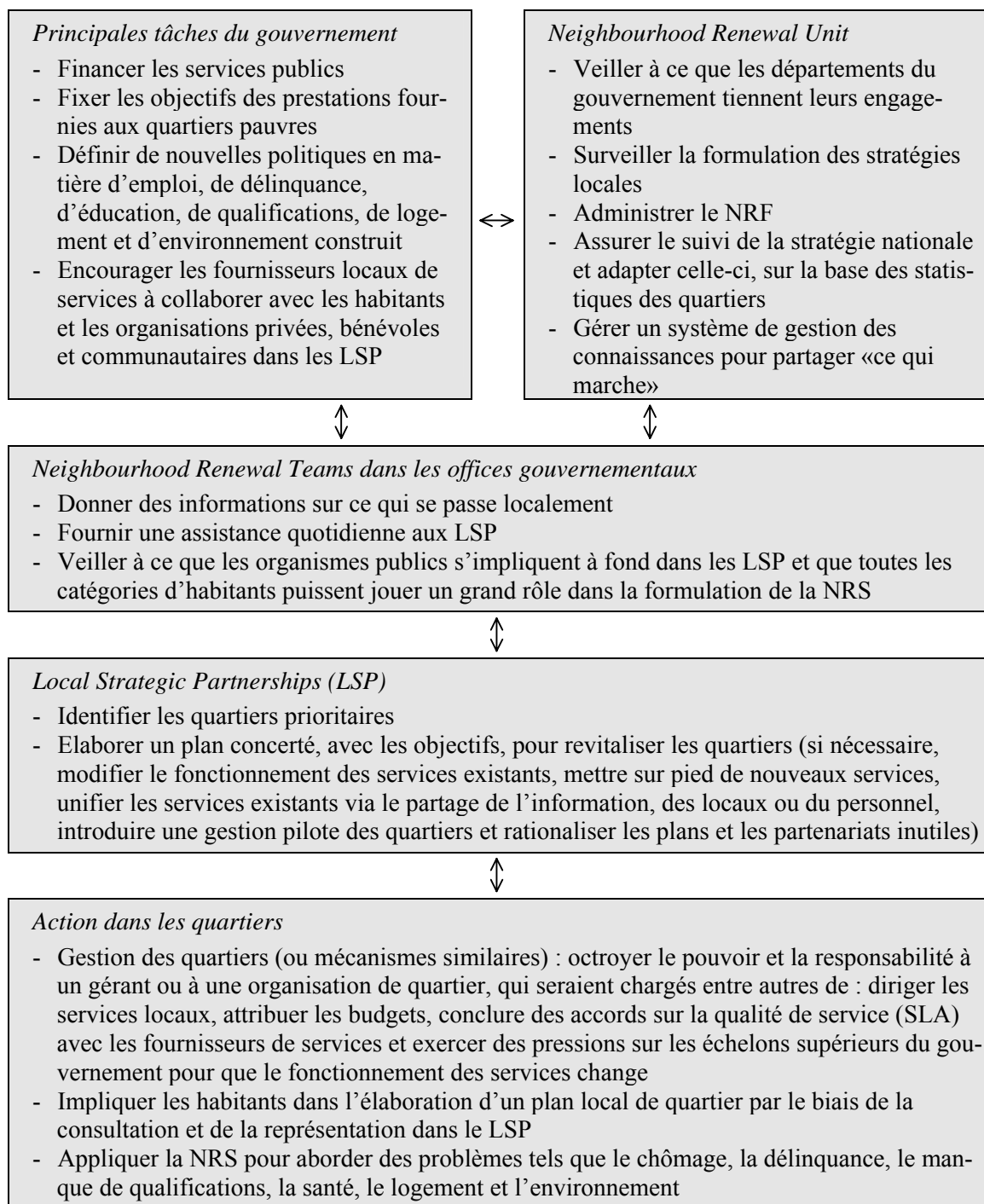
La Neighbourhood Renewal Unit ne se contente pas de gérer le «nouveau» NRF, qui a pour objectif d'améliorer les services dans les quartiers les plus défavorisés ; elle s'occupe aussi de programmes financiers (plus anciens) tels que :

- 45 millions de livres sur trois ans pour les programmes de gestion de quartiers conçus pour aider ceux-ci à prioriser les services ou à les gérer eux-mêmes ;
- 36 millions de livres via le Community Empowerment Fund (Fonds d'autonomisation des communautés) pour aider les communautés à s'impliquer dans les décisions locales ;
- 50 millions de livres pour les « caisses communautaires » qui viennent en aide à de petits projets communautaires via des subventions allouées localement ;

- 1,12 milliard de livres pour 21 partenariats New Deal for Communities en phase 2 (annoncés en avril 2001), ce qui porte le total des ressources pour les 39 partenariats à 1,9 milliard de livres pour les 10 prochaines années (Holman 2002 : 13-15).

### 6.3 Principaux rapports entre les échelons national et local dans la NRS

Figure 6.1 Principaux rapports entre les échelons national et local



(Source : Social Exclusion Unit, 2001 : 57)



### **6.3.1 Direction et coordination nationale : la Neighbourhood Renewal Unit**

« L'absence de direction et l'insuffisance de la coordination ont porté préjudice aux efforts consentis par le passé pour régénérer les quartiers », estime le gouvernement. En avril 2001, il créait ainsi la Neighbourhood Renewal Unit (NRU) pour diriger et surveiller la NRS. Rattachée à l'Office du Premier ministre adjoint, la NRU ne dépend toutefois d'aucun département. Après les élections de 2001, l'Office du Premier ministre adjoint s'est vu attribuer le rang d'un département d'Etat (ou ministère). Des domaines transversaux régionaux et locaux, comme la politique régionale, le financement des autorités locales, l'aménagement du territoire, le logement, la politique urbaine et la rénovation des quartiers, sont de son ressort. Le travail de la NRU est surveillé par un groupe de ministres interdépartemental présidé par le Premier ministre adjoint. Une unité spéciale coordonne le travail des départements et assure la cohérence de leurs politiques publiques. En outre, des groupes de travail ministériels s'occupent de divers aspects de la rénovation des quartiers et des équipes de rénovation de quartiers influencent les politiques publiques de tous les offices intervenant dans ce domaine.

La NRU a une « approche ouverte et tournée vers l'extérieur et sera composée d'un mélange de fonctionnaires et d'experts externes. Elle surveillera la mise en œuvre et le développement de la NRS et gèrera un certain nombre de voies de financement » (Social Exclusion Unit 2001 : 29). Elle collabore avec tous les départements du gouvernement et avec d'autres partenaires pour garantir une rénovation des quartiers vaste et durable. A elle seule, elle emploie actuellement environ 150 personnes.

Voici ses principales fonctions :

- surveiller l'apport du gouvernement central à la NRS et lui prêter assistance,
- gérer des voies de financement importantes du gouvernement central,
- diriger et mobiliser les secteurs clé,
- gérer le domaine «qualifications et connaissances» de la NRS,
- assurer le suivi de la NRS.

#### **Information et apprentissage**

La NRU est chargée, entre autres, de surmonter les obstacles en matière d'information. Elle gère le domaine «qualifications et connaissances» de la NRS pour s'assurer que l'acquis relatif à «ce qui marche» est correctement recueilli, divulgué et utilisé dans tous les projets et dans toutes les villes.

#### **Statistiques des quartiers**

L'Office national des statistiques a pour mission de recueillir des statistiques sur les quartiers dans le but de diagnostiquer, de résoudre et de suivre les problèmes de très petites zones.

#### **Commission interdépartementale sur les capacités des quartiers**

La participation des habitants des quartiers est un aspect essentiel de la NRS : elle caractérise toutes les initiatives locales promues par le gouvernement. En conséquence, une importante commission interdépartementale est chargée de la promotion des capacités des quartiers. Au sein de la NRU, une équipe se consacre à la participation communautaire. Des représentants des quartiers dans tout le pays conseillent le gouvernement en la matière (Social Exclusion Unit 2001).

### **6.3.2 Neighbourhood Renewal Teams dans les offices gouvernementaux pour les régions**

A l'échelon régional, la NRU collabore étroitement avec les Neighbourhood Renewal Teams (équipes de rénovation de quartiers) des offices gouvernementaux pour les régions. Ces équipes sont

les principales interlocutrices des LSP, ont la tâche de les accréditer et doivent régler les éventuels conflits entre partenaires (dans la pratique, elles font appel en première instance à un arbitre indépendant). Elles jouent un rôle important dans l'attribution de ressources aux communautés, puisqu'elles gèrent notamment le Community Empowerment Fund. En vertu de la NRS, les contacts quotidiens avec les LSP et même avec les quartiers incombent aux neuf offices gouvernementaux pour les régions, qui doivent aussi coordonner l'activité régionale, en étroite collaboration avec les agences régionales de développement et d'autres acteurs régionaux.

Les offices gouvernementaux semblent plutôt en position de faiblesse par rapport au gouvernement central. Les commentaires entendus dans les quartiers vont de « organisme purement administratif », chargé de fonctions de suivi et exempt de pouvoir de réglementation, à « nous ne savons pas ce qu'ils font ou peuvent faire pour nous ». En revanche, les compétences de la NRU sont bien plus claires et figurent sur de nombreux documents et plans d'action. En outre, la NRU elle-même entend garder un contact étroit avec les activités locales : tant l'échelon local que l'échelon national ont ainsi de bonnes raisons de ne pas confier tous les contacts à l'échelon intermédiaire des offices gouvernementaux.

### **6.3.3 Communication directe entre la NRU et « la base »**

En raison du profil bas et des possibilités limitées des offices gouvernementaux de faire le lien entre l'échelon national et l'échelon local, la communication est bien plus vivante entre les autorités locales et une NRU désireuse d'accompagner la réflexion des projets locaux et de rester informée. Cette implication relativement forte du gouvernement (NRU) à l'échelon des autorités locales et même des quartiers a été confirmée par les personnes interrogées, quel que soit l'échelon politique auquel elles appartiennent. Le directeur de la NRU ne cache d'ailleurs pas sa préoccupation quant à la faiblesse du maillon « office gouvernemental » dans la chaîne de communication, puisque les autorités locales et les représentants des quartiers attachent plus d'importance à la communication avec la NRU qu'avec les offices et se sentent mieux soutenus par celle-ci (entretien avec Joseph Montgomery, La Haye, 3 septembre 2003).

L'autorité locale de Newham est engagée dans un « débat tendu » avec l'office gouvernemental de Londres, débat qui porte sur des questions financières et sur la nature des projets pilotes. Elle estime aussi qu'il lui faut communiquer directement avec le cabinet du Premier ministre adjoint et le Parlement : « Montrer clairement au gouvernement et au Parlement ce que nous accomplissons dans nos quartiers et avec eux relève d'un exercice de relations publiques nécessaire ». La communication avec les hautes sphères du gouvernement est importante pour garantir que « Newham figure sur la carte » et pour attirer l'attention sur les tendances typiques de la zone, comme la jeunesse et la croissance rapide de sa population, ainsi que la proportion importante de requérants d'asile et de réfugiés.

### **6.3.4 Coordination locale : les Local Strategic Partnerships**

La loi sur le gouvernement local de 2000 contraint toutes les autorités locales anglaises à élaborer une stratégie communautaire visant à améliorer la coordination des services et du développement entre tous les partenaires importants de leur zone. Le principal instrument de conception et de mise en œuvre de la stratégie communautaire est le Local Strategic Partnership (LSP), mais il peut être complété par d'autres instruments favorisant la participation des citoyens. La priorité a été accordée à la participation active des communautés locales et des organisations de bénévolat. En théorie, les citoyens ont ainsi leur mot à dire dans l'adaptation et la réalisation dans leurs quartiers des objectifs des programmes nationaux. Les premiers LSP datent de 2001. Ils sont souvent présidés par le maire élu mais aussi, dans certains cas, par un représentant des entrepreneurs ou par le directeur d'un service public. Les quartiers devaient être directement représentés dans les LSP, mais il n'en va pas toujours ainsi dans la réalité. En revanche, le LSP de Newham affirme que ses principaux membres représentent des forums de quartiers. Vivement recommandés et faisant l'objet d'une promotion active, les LSP ne sont toutefois obligatoires que dans les 88 quartiers concernés par la NRS. Bien qu'elles dépendent des progrès accomplis par le LSP et que celui-ci décide de l'affectation des

ressources du NRF, les autorités locales restent responsables de l'utilisation de ce fonds et de l'application des stratégies locales de rénovation des quartiers. Les LSP sont compétents dans d'autres domaines comme le développement économique régional ou la mortalité infantile.

### **Local Public Service Agreements**

Les Local Public Service Agreements (contrats locaux de services publics) sont des conventions facultatives signées par les autorités locales et par le gouvernement. Leur but est d'accélérer l'amélioration des services de base fournis aux habitants ou de les porter à un degré supérieur. Avec leurs partenaires, les autorités locales arrêtent 12 objectifs ambitieux ; en échange, le gouvernement octroie un financement initial, accorde davantage de souplesse et verse des subventions supplémentaires aux autorités qui atteignent les objectifs fixés. Tout contrat local doit accorder nettement la priorité à l'exclusion (Social Exclusion Unit 2001 : 26, 30).

### **La mise en place de LSP efficaces prend du temps**

Le gouvernement reconnaît qu'il faut longtemps pour mettre en place des partenariats efficaces. Pour le succès de ces derniers, il est essentiel de s'assurer la coopération et la participation d'un vaste éventail de partenaires locaux. Le gouvernement estime que, dans la majorité des zones défavorisées du pays, de gros progrès ont été accomplis dans la mise sur pied de LSP, surtout grâce à des instruments tels que l'initiative Local Government Association's New Commitment to Regeneration, les Health Action Zones, les Crime and Disorder Partnerships, etc.

Le gouvernement veut que l'essor des LSP se fonde sur les meilleurs modèles existants pour éviter de créer d'autres instruments faisant double emploi. La poursuite du versement des ressources du NRF dépendra de l'efficacité des LSP qui impliquent à fond les principales forces locales, en particulier les organisations de bénévolat et les communautés locales.

### **6.3.5 Coordination locale : l'échelon du quartier**

#### **Autonomisation des communautés**

Le gouvernement s'engage à ce que les habitants voient leurs besoins et leurs priorités se concrétiser dans la rénovation des quartiers et qu'ils disposent des instruments leur permettant de participer de la façon qu'ils estiment appropriée. L'engagement réel envers les habitants est l'un des principaux aspects des activités des LSP, qui échouent s'ils n'y parviennent pas. La consultation des quartiers qu'ils desservent est une des tâches principales de nombreux services publics et initiatives spéciales. Pour tous les LSP, l'une des priorités devrait être de regrouper ces efforts et de les compléter de façon à la fois durable et logique. L'on attend d'eux non seulement qu'ils saluent la participation de ces organisations et de ces particuliers, mais aussi qu'ils les fassent intervenir de façon active. Le gouvernement octroie une aide financière (Community Empowerment Fund) aux habitants et aux organisations de bénévolat pour que ceux-ci disposent de leurs propres ressources.

Démarche réputée complexe, la participation communautaire comprend au moins les phases suivantes :

- travail de proximité, surtout avec les exclus, pour les informer de la possibilité qui leur est offerte de s'exprimer et d'exercer une influence directe sur les prestataires de services ;
- animation visant à synthétiser les positions des habitants et à adopter les procédures d'élection de leurs représentants au LSP ;
- participation des habitants des quartiers au LSP en nombre suffisant, tâche pour laquelle ils auront peut-être besoin de formation ou d'autres formes d'assistance (réunions avant les séances, mise au courant, p. ex.) ;
- intervention d'un office gouvernemental si le LSP ne s'implique pas suffisamment dans le quartier ou s'il ne tient pas suffisamment compte des intérêts de celui-ci.

Il est plus facile d'appliquer cette démarche à un espace restreint, de préférence le quartier, qu'à toute la zone couverte par le LSP. Il faut consentir des efforts particuliers pour impliquer des communautés qui ne sont pas concentrées en un seul endroit et qui sont moins accessibles en raison de difficultés linguistiques ou d'accès. Le gouvernement est conscient que la représentation des différentes positions des habitants (parfois contradictoires) au sein d'un LSP peut être délicate (Social Exclusion Unit 2001 : 51, 52).

### **Gestion de quartier**

La gestion de quartier est une solution radicale aux problèmes des quartiers défavorisés. Il s'agit de confier toute la responsabilité à une seule personne, équipe ou organisation, qui sera l'interlocutrice des habitants pour leurs problèmes. Les gérants de quartiers, parfois baptisés éclaireurs, «assument de façon visible les responsabilités au front». Ils aident les services à se focaliser sur les priorités des habitants et sur les besoins des clients en concluant des accords sur la qualité de service, en dirigeant des services locaux, en gérant le budget alloué et en exerçant des pressions au plus haut niveau du gouvernement. Les gérants peuvent être engagés soit par un partenariat de gestion de quartier soit par un partenaire du LSP, tel que l'autorité locale. Ils peuvent recevoir l'assistance de forums de quartiers ou d'autres méthodes de participation communautaire (Social Exclusion Unit 2001 : 50, 51).

## **6.4 Impact et réalisations : résultats et points faibles**

Dans cette section, nous analysons les progrès réalisés et signalons des tensions et des points faibles que nous n'avons pas encore abordés.

### **6.4.1 Les preuves des réalisations**

La NRS n'a été mise en place qu'en 2001, de sorte qu'il est difficile de se prononcer sur son efficacité et son influence. A l'heure actuelle, nous ne disposons que d'indicateurs limités de ses réalisations. En outre, il n'est pas aisé de mesurer de façon isolée ses résultats et son produit. Comme nous l'avons vu, la NRS se fonde sur l'expérience de programmes antérieurs et ne peut donc pas être considérée séparément d'autres programmes axés sur les quartiers et l'échelon local. A l'instar de ces programmes, la NRS introduit de nouveaux instruments et dégage de nouvelles ressources, mais elle se propose également de favoriser la compréhension, de tirer au clair les responsabilités et d'intégrer la rénovation des quartiers dans les politiques générales.

La NRS n'étant pas partie de zéro, elle peut être évaluée selon des normes relativement strictes. En fait, le gouvernement, en termes d'améliorations, a fixé des objectifs chiffrés clairs et plutôt ambitieux, tant pour les objectifs à long terme que pour les objectifs plancher. Il n'en reste pas moins que les programmes de recherche et d'évaluation viennent juste d'être lancés :

- la NRU travaille actuellement sur un système de gestion du rendement visant à mesurer la façon dont les objectifs se concrétisent dans des mesures, par exemple en utilisant le « suivi de bas niveau » ;
- la recherche d'indicateurs valables de l'implication de la communauté est en cours. Le gouvernement a l'intention d'évaluer l'impact et les résultats de cette implication sur la rénovation des quartiers : il analysera les réalisations de trois de ses programmes de financement destinés à encourager la participation des habitants dans la rénovation des quartiers ;
- en ce qui concerne la mesure des progrès de la participation des citoyens, la recherche des mécanismes permettant de quantifier les résultats va de l'avant : comment expliquer que les progrès sont lents et modestes dans ce domaine, alors qu'ils sont importants dans la réduction de la délinquance, des accidents de la circulation, etc. ?
- des statistiques sur les quartiers sont en cours.

### 6.4.2 Résultats

Voici quelques-uns des résultats les plus manifestes :

- la NRS est parvenue à mettre à l’agenda politique la coordination entre départements gouvernementaux et entre leurs programmes ; elle a en outre créé des instruments permettant de s’assurer qu’elle y reste inscrite. Le travail interdépartemental fait l’objet d’une révision au plus haut niveau ;
- tous les niveaux sont devenus plus conscients de la nécessité de travailler ensemble ;
- la NRS est parvenue à transférer de très gros budgets vers un nombre limité de zones défavorisées ;
- les ressources financières et personnelles à la disposition des quartiers sont plus importantes.

### 6.4.3 Lacunes

La fourniture de services de base raisonnables ne va toujours pas de soi dans les quartiers les plus défavorisés d’Angleterre. A titre d’exemple, les communes et leurs habitants s’évertuent à se débarrasser des voitures abandonnées dans les cours (une priorité dans de nombreuses municipalités) ou à ramasser les ordures à temps et empêcher les habitants de les jeter sur la voie publique (c’est le cas à Newham et Brighton). Les habitants des logements sociaux à qui l’on demande de participer à la consultation sur la rénovation des quartiers aimeraient d’abord avoir un chauffage correct dans leur appartement.

Le logement social fait partie de la NRS. En revanche, les immeubles locatifs en mains privées ne sont pas un aspect essentiel de la NRS, mais accueillent néanmoins un grand nombre de personnes n’ayant pas d’autre logement. Les autorités locales n’ont pas les ressources suffisantes pour accomplir le nécessaire, c’est-à-dire obliger les propriétaires privés à garantir des conditions de logement décentes. La rénovation physique directe à grande échelle n’a été réalisée que dans un petit nombre de quartiers. « Si l’état physique de notre quartier était au niveau des quartiers néerlandais, nous pourrions concentrer nos ressources sur la revitalisation économique et sociale ».

### 6.4.4 Assurer le lien entre les initiatives locales et la hiérarchie administrative

Les possibilités de collaboration et de coopération entre la hiérarchie administrative – du quartier à l’échelon national, en passant par la région, la ville et la municipalité – et les initiatives locales n’ont pas toujours été bien exploitées. En outre, l’accent mis sur l’implication des consommateurs et des habitants a entraîné fréquemment une surestimation des capacités stratégiques existant dans un quartier, surtout lorsqu’il foisonne d’initiatives. C’est la raison pour laquelle le gouvernement a mandaté des études sur la coordination des initiatives locales (Holman 2002). De cette recherche se dégagent les principales conclusions intermédiaires suivantes, dont doivent tenir compte la NRU, les LSP et les autres organes :

- s’il y a actuellement dans les zones un certain degré de familiarité avec les initiatives locales et une certaine complaisance pour les exigences qu’elles formulent envers les organisations locales, le flux continu d’initiatives sollicite constamment les capacités locales ;
- la plupart des initiatives locales, au lieu de contribuer à une nouvelle réflexion sur les solutions à apporter aux grands problèmes des services de base, détournent les efforts de l’intégration dans les politiques urbaines. Il faut créer un lien étroit entre elles et ces services, et les pouvoirs publics – tant la commune que Londres – doivent consacrer davantage d’efforts à intégrer les expériences des initiatives locales dans la fourniture des services de base ;

- bien que les offices gouvernementaux des régions et l'unité de coordination régionale apportent un soutien réel aux initiatives et les mettent en contact entre elles, ils ne sont pas encore parvenus à harmoniser les exigences opposées des différents départements du gouvernement. Le clivage grandissant entre les agendas économiques et sociaux dû aux rôles respectifs des offices gouvernementaux et des agences régionales de développement préoccupe considérablement les autorités locales ;
- le travail en partenariat est complexe et dépend de l'histoire, de la géographie, de l'identité de la zone, ainsi que de la vision, des qualifications et des pratiques des personnes ressources. C'est la coopération et le partage d'expérience qui permettent aux partenaires d'en faire l'apprentissage. Tant les partenaires locaux que le gouvernement central doivent valoriser le partage des connaissances et lui accorder le temps nécessaire ;
- le temps requis pour créer de nouvelles modalités efficaces de travailler en partenariat a été sous-estimé et doit être repensé avec soin. L'excès de partenariat paralyse la collaboration. Pour que la collaboration devienne une réalité, il faut de toute urgence former les partenaires, tant dans le secteur public que dans le secteur des organisations de bénévolat ou dans le secteur communautaire ;
- les réseaux sont un complément utile de la collaboration formelle et constituent un espace d'échange entre les personnes et les organisations, qui évite l'écueil de la bureaucratie. Il faut encourager et soutenir la mise en réseau et lui consacrer du temps ;
- s'il est incontestable que la fourniture coordonnée de services est bien implantée, sa qualité dépend toutefois souvent de l'énergie et de l'imagination des personnes. Il faut attacher plus d'importance à l'élimination des obstacles à la coordination et à l'encouragement de celle-ci ;
- l'évaluation porte principalement sur les différentes initiatives locales plutôt que sur l'efficacité et l'impact du travail transversal. Il faut de nouvelles méthodes d'évaluation pour analyser les façons dont les initiatives locales contribuent à une fourniture intégrée de services ; les offices gouvernementaux dans les régions devraient prendre davantage l'initiative pour harmoniser les évaluations nationales et locales et encourager la création de réseaux d'évaluation portant sur les diverses initiatives ;
- les instruments permettant aux initiatives réussies de se poursuivre – soit dans des activités intégrées aux programmes normaux, soit dans des projets – ne sont pas appropriés. La sensibilisation à la durabilité et l'engagement en faveur de ce principe ne sont pas suffisants (Neighbourhood Renewal Unit 2002 : 128/129).

#### **6.4.5 Stratégie ascendante ou descendante ?**

En théorie, l'adoption par le gouvernement de nouveaux «objectifs plancher» pour tous les domaines couverts par la NRS peut provoquer des tensions par rapport aux situations de départ des LSP qui planifient et dirigent la NRS à l'échelon des quartiers. La question cruciale est donc de savoir si les quartiers établissent réellement une planification et de quelle façon les objectifs nationaux sont concrétisés à l'échelon local.

Le NRU souligne le caractère ascendant de la NRS. Pour recevoir des fonds, les autorités locales n'ont que quelques conditions à remplir, l'une d'entre elles étant l'existence d'un LSP. Nos interlocuteurs à la NRU ont indiqué, à titre de preuve, leurs possibilités limitées d'intervention dans les affaires d'un partenariat local, même lorsque des informations de source sûre laissent penser que son fonctionnement est loin d'être idéal.

Certains observateurs et certains représentants de quartiers estiment que le gouvernement s'implique à tel point que l'idée de mettre les quartiers dans le «siège du conducteur» est en péril (le gouvernement tente dès le stade initial d'intervenir pour que les stratégies locales s'insèrent dans le cadre national, rejetant parfois les propositions des habitants). Le gouvernement s'est mis dans une

situation difficile en proclamant d'un côté l'importance de la participation communautaire pour garantir l'application de la NRS à la base et en insistant de l'autre sur des objectifs mesurables, sur le suivi et sur la rapidité dans l'exécution des projets. Cette seconde intention s'explique, aux dires de certains, par la foi du gouvernement dans le caractère mesurable des actions et par sa crainte d'être la cible de critiques s'il est incapable de démontrer clairement qu'il fait un bon usage des fonds. Un « new deal » pour les consultants ou pour les communautés ? (Dijkstra 2003).

Nos interlocuteurs à l'échelon local et à l'échelon des quartiers admettent cette tension mais sont plus ou moins satisfaits de la liberté dont ils disposent pour traduire la stratégie nationale et ses engagements en actions concrètes dans leur quartier. « Le gouvernement fixe des objectifs plancher qui ne sont pas tous pertinents pour un quartier, puisque celui-ci peut d'ores et déjà les avoir atteints dans un certain domaine » (Hollingdean). Nos interlocuteurs ne considèrent pas que la NRS soit imposée. Le cadre national laisse « une grande marge de manœuvre dans l'affectation » des ressources budgétaires (Newham), de sorte que la liberté est suffisante même sur le plan financier. Néanmoins, ils reconnaissent qu'ils doivent sans cesse discuter des résultats : rendre des comptes sur le « nombre de bénéficiaires, sur la qualité des résultats, sur le nombre de jeunes aidés à long terme ». En tout cas, les acteurs locaux ne semblent pas intimidés par la nécessité de produire des résultats mesurables.

La discussion entre la NRU et Newham porte également sur « la prise de risques ». Selon Newham, il s'agit de la pierre d'angle de la rénovation des quartiers. Le débat porte par exemple sur les récompenses à donner ou à refuser aux jeunes à problèmes (admission gratuite aux fitness dans le cas précis). Ce cas prouve qu'un débat sain s'instaure entre le gouvernement central et le niveau local sur la teneur de la NRS et pas seulement sur la présentation des comptes. Toutefois, il montre aussi jusqu'où peut aller l'intervention du gouvernement central dans les projets locaux.

#### **6.4.6 La voix des habitants dans le LSP ?**

Le LSP est-il en lien avec d'autres espaces de participation déjà existants et plus ancrés localement, comme les comités de quartier, et est-il le lieu où la participation a vraiment lieu ? Le LSP s'attache-t-il à jeter des ponts entre le secteur privé et le secteur public ? A-t-il recours au potentiel des réseaux informels des quartiers ? Les (premières) réponses à ces questions donnent un tableau mitigé. La pratique locale révèle que l'interaction entre les réseaux formels conçus pour l'intervention externe et les réseaux informels où se déroule le développement communautaire « spontané » est toujours limitée. Dans le quartier de Hollingdean, le LSP de Brighton et de Hove « paraît lointain ». Hollingdean est « dans le bain dès le début », bien qu'il ne soit pas représenté directement. Selon les interlocuteurs, le LSP en place depuis 2002 cherche toujours ses marques. Un groupe de révision de la rénovation des quartiers travaille à l'échelon de la ville, mais la participation des citoyens reste faible. « L'intégration des questions des quartiers est impensable sans la participation de tous les services et de tous les citoyens à l'échelon stratégique (c'est-à-dire de la ville et pas seulement du quartier) ». Le LSP de Newham semble avoir accompli bien des progrès dans le transfert de compétences et de ressources aux espaces communautaires des quartiers.

#### **6.4.7 Doléances quant à l'organisation de la NRS**

Les doléances portent plus sur l'organisation de la NRS, ses vastes ramifications et ses voies de financement que sur le pilotage assuré par le gouvernement national. La NRS a apporté davantage de cohésion et de coordination aux différents programmes et initiatives et nombreux sont ceux qui apprécient cet effort. La route semble toutefois encore longue. Si la clarté, la vision à terme et l'esprit de collaboration semblent bien présents aux différents échelons des politiques publiques, les liens entre ces échelons semblent en revanche moins solides et moins clairs.

« Ayant eu un déficit de financement pendant des décennies », Newham sait pertinemment comment utiliser les fonds mais « regrette » de devoir dépenser 23 millions de livres en 18 mois. Qu'il s'agisse ou non d'une « goutte d'eau dans la mer », dépenser une telle somme en si peu de temps n'est pas une sinécure, même pour une municipalité de la taille de Newham (230 000 habitants). Ils

ont déjà « désobéi » et ont continué à décider à quoi utiliser l'argent après l'expiration du délai. « Nous voulons axer les dépenses davantage sur les besoins du quartier ». Et cela prend du temps.

Les multiples voies de financement des départements du gouvernement, mais aussi des organisations caritatives, exigent beaucoup d'énergie de la part des autorités locales. « Nous avons décidé d'arrêter de mendier pour un certain temps » (Newham). « A la fin, toutes ces différentes voies de financement et ces structures hiérarchiques nous embrouillent un peu. Un grand nombre de postes et de projets sont financés par des subventions liées » (Hollingdean). A Brighton et à Hollingdean, le travail des fonctionnaires publics ressemble parfois à ceux des permanents du secteur bénévole : en constante quête d'argent.

Des projets sont dirigés par l'autorité locale, d'autres par des organisations caritatives, d'autres encore par les agences régionales de développement, par le ministère de l'Intérieur ou par le ministère de l'Éducation. Tous ces projets ont leur propre financement et visent des objectifs différents, mais s'adressent souvent aux mêmes groupes de bénéficiaires. Ainsi, il y a actuellement quatre projets conçus pour les enfants à Hollingdean.

La confusion et la bureaucratie sur place restent une réalité. Le corollaire des projets spéciaux est parfois la rivalité entre les quartiers, car ils permettent à certains quartiers de dépenser plus que d'autres (Dijkstra 2003).

Lorsqu'on lui pose la question de la complexité, la première réponse de la NRU est la suivante : « Il s'agit forcément d'une situation compliquée car les problèmes sont complexes. S'ils étaient simples, nous les aurions résolus hier ». Quoi qu'il en soit, ce gouvernement – et ceux qui l'ont précédé – semblent en partie du moins responsables de cette complexité. Parvenu au pouvoir, le parti travailliste a lancé une multitude de programmes et d'initiatives nationales dans sa hâte d'aborder les graves problèmes des villes. Si l'on ajoute à cela le grand nombre de projets financés par des fonds privés, le chaos n'est pas loin. Il fallait une nouvelle initiative complexe pour coordonner les programmes antérieurs qui se font concurrence.

La priorité accordée à la coordination par le gouvernement national montre que celui-ci s'efforce d'empêcher la complexité de nuire à l'efficacité. Si la volonté de simplifier les choses existe bel et bien, certains doutent du bien-fondé de l'orientation choisie : « Les gens se demandent si une telle structure nationale est vraiment nécessaire pour les quartiers et si l'argent ne serait pas mieux investi directement dans ces derniers ».

#### **6.4.8 La poursuite de l'intégration**

En dépit de son importance, le NRF n'est qu'une « goutte d'eau dans la mer ». La NRU et les acteurs locaux sont unanimes à ce sujet. S'il dispose de ressources financières plus importantes, le New Deal for Communities est toutefois limité à 39 petits quartiers. Même ces fonds sont insuffisants pour réduire l'écart entre les quartiers défavorisés et le reste du pays (soyons clair : les fonds sont bel et bien utiles. Il y a trois ans, trois personnes travaillaient dans le domaine de la délinquance juvénile à Newham. Il y en a maintenant 70 dans 50 projets supplémentaires).

Le but suprême de la NRS est d'exercer une influence sur les principaux budgets et de modifier les pratiques des grandes agences par le biais d'expériences et de projets pilote. Les grandes agences devraient se concentrer davantage sur les quartiers vulnérables et s'unir à d'autres services et aux quartiers eux-mêmes pour élaborer une stratégie globale. Les ressources du NRF devraient aider à susciter ces changements, mais l'argent à lui seul ne change pas les choses. La réalité et les études montrent la difficulté d'une telle entreprise : la NRS et les initiatives subventionnées par le NRF sont encore considérées parfois comme un programme ou un projet de plus. Le risque est que ce fonds se désagrège en des centaines de projets, surtout quand les services présentent un si grand nombre de lacunes.

Que se passera-t-il si le vent tourne en politique ? Si le marasme économique réduit les ressources financières ? Les services retomberont-ils à leurs anciens niveaux et retrouveront-ils leur ancien fonctionnement ? Newham estime que le changement culturel aura déjà eu lieu à ce moment-là,



l'enseignant ayant à faire à 26 agences différentes aura cédé la place à un employé basé à l'école et travaillant pour plusieurs partenaires. De surcroît, les nouveaux engagements ont fait l'objet d'accords écrits contraignants, à tous les niveaux.

## 6.5 Conclusions

Nous présentons ici les conséquences importantes de cette étude pour le contexte suisse. Disons-le d'emblée : il est difficile de comparer les enjeux de la politique urbaine en Suisse et en Angleterre. Les niveaux de précarité sont différents, de même que le degré d'urbanisation, le pourcentage de minorités ethniques habitant en ville et leur ancienneté dans les villes anglaises. Nous avons analysé précédemment la situation du parc locatif social dans la société et les énormes difficultés que l'Angleterre affronte dans la reconstruction et la réhabilitation de ses quartiers.

### 6.5.1 Administration régionale

En ce qui concerne l'administration régionale, les apports de cette étude sont limités. A cet échelon, la capacité exécutive des organes administratifs semble réduite en Angleterre, puisque la plupart des activités sont du ressort soit de l'administration locale, soit du gouvernement, soit des deux en coopération. La coopération entre les agences régionales (agences régionales de développement, offices gouvernementaux) paraît elle aussi limitée, bien que le gouvernement reconnaisse les principaux obstacles à cette coopération et tente de renforcer l'administration régionale, y compris par la voie de la démocratisation (soit directement, soit par le biais de représentants des autorités locales, des organisations de bénévolat ou des quartiers).

L'échelon de la « région » dans sa réalité européenne correspond parfois à l'administration locale britannique, dont la taille variable peut facilement atteindre 300 000 habitants. Toutefois, notre connaissance de la coordination réalisée par les autorités locales à cet échelon est trop limitée pour que nous puissions émettre un jugement.

### 6.5.2 Politiques en matière de revenu

La grande absente de la NRS est la politique des revenus. Etant donné le faible niveau des aides financières en comparaison avec les normes européennes, l'on s'attendrait à voir une stratégie axée sur le minimum vital – ou du moins un débat sur ce sujet – pour ceux qui ne peuvent pas travailler ou sur le problème des travailleurs pauvres.

En dépit de toutes les différences de contexte et de toutes les critiques que mérite la NRS (les rapports verticaux étant une des préoccupations majeures, voir les détails au point 4), celle-ci contient des éléments intéressants pour l'élaboration de politiques urbaines (sociales) en Suisse. Nous aimerions souligner les éléments suivants :

- la coopération et la coordination horizontales : collaboration au sein du gouvernement, des LSP et de la gestion des quartiers ;
- la façon d'aborder les problèmes urbains au plus niveau du gouvernement ;
- la méthode d'élaboration de la NRS : groupes de formulation des politiques publiques, visibilité des apports des spécialistes et d'autres personnes sur le terrain.
- les éléments novateurs : visions à long terme, objectifs très délimités, engagements clés, statistiques sur les quartiers ;
- bien qu'elle ne soit pas dépourvue de pièges (les chiffres peuvent être manipulés, la copie encouragée), la décision de fixer des objectifs planchers est une mesure courageuse et ambitieuse : on ne se satisfait pas d'améliorer les moyennes ;
- la priorité donnée à l'intégration des politiques urbaines et aux changements durables face aux projets à court terme ;

- 
- à son plus haut niveau, le gouvernement est conscient de la nécessité de travailler sur la participation des quartiers ;
  - le fait que l'administration locale doit rendre des comptes mais que c'est le LSP qui tranche, l'administration étant ainsi amenée à se joindre à d'autres partenaires dès le début. Ainsi, ce n'est pas seulement la mise en œuvre de la stratégie locale mais aussi son élaboration qui se fonde sur une approche coordonnée ;
  - l'attention accordée à l'apprentissage, au partage et à la diffusion de l'information ;
  - des innovations dans des domaines tels que la politique de la jeunesse, la participation des quartiers, les actions interculturelles.

## Addendum

### 1. *Personnes interrogées*

s

### 2. *Bibliographie*

Community Development Foundation (2001). Community involvement in local strategic partnerships, research summary.

Dijkstra, Lewis (2003). New Deal voor de wijk, In *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, mei 2003.

The Hollingdean Programme (2002). *Neighbourhood Renewal Year 2 and 3, Neighbourhood Action Plan*. Brighton & Hove Council.

Holman, Christine (2002). *Housing and Regeneration Initiatives in England and Scotland*. La Haye, ministère du Logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

Local Strategic Partnership Task Group (2002). *Brighton & Hove Neighbourhood Renewal Strategy 2002 – 2010*. Brighton & Hove Council.

Neighbourhood Renewal Unit and Regional Co-ordination Unit (2002). *Collaboration and Co-ordination in Area Based Initiatives. Research Report no.1*. Londres : Département des transports, du gouvernement local et des régions.

Newham Youth Offending Team (2002). *Newham Youth Justice Plan*. Londres, municipalité de Newham.

Social Exclusion Unit (2001). *A new Commitment to Neighbourhood Renewal. National Strategy Action plan*. Londres : Bureau du Cabinet.

Social Exclusion Unit (1998). *Bringing Britain together: a national strategy for neighbourhood renewal*. Londres : Bureau du Cabinet.

Your Newham 2010 Local Strategic Partnership (2002) *Your Newham 2010 Neighbourhood Renewal Strategy*. Newham: LSP

### 3. *Liens*

Neighbourhood Renewal Unit, [www.neighbourhood.gov.uk](http://www.neighbourhood.gov.uk)

Le site de la Neighbourhood Renewal Unit pour favoriser l'élaboration d'indicateurs fondés sur la pratique, [www.renewal.net](http://www.renewal.net)

Informations sur la Social Exclusion Unit, [www.socialexclusionunit.gov.uk](http://www.socialexclusionunit.gov.uk)

Informations sur les Agences régionales de développement, [www.local-regions.odpm.gov.uk/rda/info](http://www.local-regions.odpm.gov.uk/rda/info)

Sur l'avenir de la région : votre région, votre choix, la revitalisation des régions anglaises, [www.regions.odpm.gov.uk/governance/whitepaper](http://www.regions.odpm.gov.uk/governance/whitepaper)

Sur la recherche : [www.urban.odpm.gov.uk/research](http://www.urban.odpm.gov.uk/research)

Sur la philosophie du gouvernement quant à la fourniture des services publics sur les principes de «Mettre au défi, comparer, consulter et concourir» : [www.local-regions.odpm.gov.uk/bestvalue](http://www.local-regions.odpm.gov.uk/bestvalue)

Sur les activités de la Community Development Foundation: [www.cdf.org.uk](http://www.cdf.org.uk)

[www.newham.gov.uk](http://www.newham.gov.uk)

[www.brighton-hove.gov.uk](http://www.brighton-hove.gov.uk) (hollingdean@brighton-hove.gov.uk)

## 7. Conclusions et recommandations

### Introduction

Dans ce dernier chapitre, nous synthétisons les principales observations, parfois remarquables, tirées des études de cas qui précèdent et faisons le lien avec les enjeux et les menaces auxquels les villes suisses doivent faire face. Une première version de ce chapitre, présentée sous la forme d'éléments de débat, a servi de base à une séance d'experts réunissant des représentants des pays étudiés et un certain nombre de personnes ressources et d'experts suisses. Nous avons utilisé les résultats de cette séance pour compléter les questions abordées dans ce chapitre et formuler les recommandations.

Nous n'avons pas la prétention de dresser une synthèse ou une comparaison complète des études de cas. L'objectif de cette étude exploratoire était de retenir et d'analyser des éléments potentiellement intéressants ou utiles pour la Suisse. En outre, les lecteurs seront peut-être intéressés par des sujets ou des réflexions que nous n'avons pas choisi d'analyser dans ce chapitre ; celui-ci ne remplace donc pas la lecture du compte rendu de l'étude.

Nous commencerons par débattre des événements, opinions et stratégies en lien avec la coordination et la coopération verticales. En deuxième lieu, nous porterons notre attention sur les rapports horizontaux, tels que la coopération entre villes, cantons et organismes régionaux, ainsi que sur l'intégration des politiques publiques et les nouveaux réseaux dans les villes et les agglomérations. Rappelons cependant qu'il n'est pas toujours facile de séparer les responsabilités et les rapports horizontaux des responsabilités et des rapports verticaux. Dans un troisième sous-chapitre, nous aborderons quelques nouvelles politiques publiques dans certains domaines précis, tandis que le quatrième sous-chapitre analyse la question de la solidarité (financière) dans les rapports entre les différents échelons politiques et au sein de ceux-ci. Le dernier sous-chapitre, qui donne quelques recommandations, résume aussi une partie des débats de la séance d'experts pour mieux situer et mieux comprendre ces recommandations.

### 7.1 Nouvelles modalités de gouvernance entre les échelons : quels rôles et responsabilités dans les rapports verticaux ?

L'adoption de nouvelles modalités dans les rapports verticaux répond aux besoins suivants :

- nouvelles interdépendances,
- complexité croissante des structures des politiques publiques et nécessité d'en améliorer l'application,
- « nouvelles » visions de la gouvernance : du légalisme au cadre volontaire, de la décentralisation inconditionnelle à la subsidiarité.

#### 7.1.1 *Rapports entre les différents échelons : prise de conscience des nouvelles interdépendances et du besoin d'assistance mutuelle*

Dans toute cette étude, nous avons vu que les villes ne font pas face seules à leurs problèmes. Même dans les politiques sociales locales – domaine décentralisé si l'en est – les échelons politiques supérieurs peuvent prêter aide et assistance et sont (re)descendus dans l'arène face à l'envergure des problèmes urbains. Cette tendance semble manifeste non seulement dans des Etats centralistes, mais aussi dans des Etats fédéraux comme la Suisse.

Les échelons supérieurs ne sont pas les seuls à être de plus en plus impliqués dans la problématique urbaine : de nombreuses municipalités ont engagé des démarches importantes de décentralisation,

qui vont de l'élection de conseils ou commissions de zone ou de quartier à des comités de quartiers. Dans presque tous les cas, cette décentralisation municipale poursuit deux objectifs :

- donner plus de légitimité à la politique locale,
- améliorer la mise en œuvre des politiques publiques.

De la sorte, les villes enregistrent d'un côté une augmentation d'échelle en raison des interdépendances croissantes à l'échelon des agglomérations, des tendances convergentes au niveau national et même en raison des interdépendances internationales. De l'autre côté, elles sont en phase de déconcentration et de décentralisation en raison des diminutions d'échelle, des « politiques de proximité » et de la concentration des problèmes au sein des villes. Bien sûr, n'ayant pas tous la même histoire, les pays et les villes connaissent des situations qui ne sont pas similaires, mais cette double tendance est signalée partout. En raison de la nature de la Confédération helvétique et de ses rapports (de pouvoir) très particuliers entre les différents niveaux politiques, il n'est pas facile de rapporter au cas suisse ces réflexions valables pour des Etats plus centralisés comme le Royaume-Uni ou la France. Bien que ses structures de pouvoir et d'influence ne soient pas identiques, la Suisse est influencée par les mêmes tendances et les déplacements relatifs ont lieu approximativement dans la même direction.

### ***7.1.2 Complexité structurelle et nécessité d'améliorer la mise en œuvre***

Nous avons observé des politiques publiques et des rapports très complexes : les responsabilités de la mise en œuvre du RMI en France, de la NRS en Angleterre et de la MCP aux Pays-Bas (pays également aux prises avec la complexité de son système de sécurité sociale). Même s'il y a une certaine logique dans la distribution des rôles entre les gouvernements central, provincial et local, cette logique n'est souvent pas systématique et n'est pas évidente pour tous. Cette distribution est en partie le résultat des luttes passées pour le pouvoir politique et institutionnel.

Les solutions à ce problème passent par les mesures suivantes :

- mieux définir la distribution des compétences entre les différents échelons ;
- procéder à des changements structurels pour améliorer la distribution logique des compétences et améliorer la qualité de la mise en œuvre à tous les échelons ;
- généraliser la décentralisation ;
- introduire de nouvelles formes de subsidiarité ;
- montrer plus de disposition à coopérer, sans y être contraint.

Les deux dernières mesures procèdent d'une nouvelle vision de la gouvernance (bien que la subsidiarité et le caractère volontaire dans la gouvernance ne soient pas nouveaux en soi).

### **Subsidiarité**

De bons résultats sont trop souvent atteints en dépit de la complexité structurelle, ce qui requiert de gros efforts qui pourraient être économisés. Les partisans des changements structurels ont entamé un débat sur la décentralisation conçue comme la solution permettant de mieux intégrer les services. Toutefois, pousser plus loin encore la décentralisation ne résoudra pas toujours le problème : les champions de ce principe semblent oublier que les luttes pour le pouvoir se poursuivront entre les divers échelons et partenaires.

Un système de subsidiarité bien organisé entre les différents échelons politiques semble une démarche intéressante. Trois variables principales définissent les règles de ces réglementations subsidiaires :

- l'importance relative de la distance et de la proximité,
- la réalité des différents contextes,

- l'importance relative de l'égalité et de la spécificité.

Il faut choisir avec soin l'échelon le mieux à même d'aborder chaque problème précis. Il est ainsi évident que la proximité est de toute première importance pour mettre en pratique de bons plans d'intégration individuels, sur le plan tant social qu'économique. Le cadre de vie des personnes est pour l'essentiel le quartier et, dans une certaine mesure, la ville ou la commune. Il est donc important que les services sociaux soient présents et organisés à ce niveau. En revanche, pour évaluer et assurer le suivi, une certaine distance est avantageuse. Plus la décentralisation est poussée et plus ces rôles – assumés d'habitude par des échelons supérieurs – risquent de perdre leur importance, ce qui peut avoir ensuite des effets nuisibles sur la mobilisation et l'action locales. Les échelons régionaux et nationaux remplissent mieux ces buts. Pour organiser et planifier des projets de réinsertion professionnelle ou de construction de logements sociaux, il semble que l'échelon de l'agglomération soit plus utile que celui de la ville car le marché de l'emploi et le marché du logement sont davantage axés sur ce niveau.

Les gouvernements français et suisses répondent à la tendance à la subsidiarité en déléguant les compétences à un échelon inférieur, les villes, qui, à leur tour, les délèguent à l'échelon supérieur – l'agglomération ou la région – de façon volontaire et en réponse à la recherche de l'échelle appropriée.

Faut-il donc que l'agglomération devienne un nouvel échelon politique *obligatoire* ? Ou doit-elle rester un partenariat *facultatif*, en phase avec les nouvelles conceptions de la gestion publique ?

#### **A la recherche de la combinaison idéale**

Il ne semble pas judicieux de suivre des options générales, comme la décentralisation, la déréglementation et la privatisation. Pour chaque situation, champ d'activité ou question, il faut étudier la combinaison idéale d'options politiques.

#### **Décentralisation et aide discrétionnaire**

Dans le débat sur l'échelon approprié pour la fourniture de services de la sécurité sociale, les points de vue sur la combinaison idéale semblent paradoxaux.

En Norvège, nous avons vu que certains défenseurs des prestations de soins individuelles coordonnées et intégrées – interventions sur mesure aussi proches que possible des bénéficiaires – à l'échelon de la commune ou même du quartier entendent centraliser à un échelon supérieur certaines parties des prestations de la sécurité sociale. Ils plaident en faveur d'une coordination centrale des prestations qui maintiendrait les services sociaux à l'échelon local. L'avantage d'un tel système est de laisser davantage de temps au pilotage des actions, étant donné que l'on ne perd plus de temps à donner de fastidieux conseils financiers. L'idée sous-jacente est d'améliorer l'efficacité en transférant les prestations financières à l'échelon national. En même temps, d'autres voix s'élèvent pour réclamer une décentralisation encore plus accrue des prestations financières sociales, ce qui permettrait de coordonner localement les différents champs d'action. Les partisans de cette idée veulent pouvoir tirer un plus grand profit du peu de temps dont ils disposent en utilisant leurs connaissances des circonstances locales, et donner non seulement une aide financière mais prodiguer aussi des soins ne relevant pas du domaine matériel. Ils entendent réduire la complexité de la coordination entre les échelons et la variété des réglementations financières à chaque échelon, non parce qu'ils s'opposent à des prestations sur mesure pour les bénéficiaires, mais parce qu'ils veulent diminuer la bureaucratie (financière) dont pâtit chaque ville. En outre, ils espèrent améliorer la transparence tant pour les bénéficiaires que pour les travailleurs sociaux.

D'autres «centralistes» sont préoccupés avant tout par l'absence de contrôle exercé par l'échelon national sur l'application de la législation nationale à l'échelon local. Ils exigent du gouvernement national qu'il impose des normes minimales pour les services et les prestations financières fournies à l'échelon local.

### **7.1.3 *Le passage constant entre les différents échelons : une nécessité des politiques sociales***

Plusieurs années de politique urbaine nationale dans différents pays européens ont bien montré la nécessité de travailler à différents échelons et de passer constamment de l'un à l'autre. Les administrations à tous les niveaux devraient être capables d'ajuster leurs politiques à la nature des problèmes concrets.

L'approche par quartier a fait ses preuves et a clairement montré l'insuffisance des politiques publiques généralistes. Elle a permis de redécouvrir dans les habitants ou la communauté locale des partenaires possibles des politiques publiques et de formuler des problèmes et des solutions à la base, en étroite collaboration avec toutes les parties prenantes (habitants, usagers, petites entreprises, bailleurs sociaux, travailleurs sociaux, représentants des services comme les écoles et les centres de santé). Associer les efforts de ces nouveaux partenariats aux politiques des villes, c'est-à-dire orienter davantage les services municipaux sur la demande et les quartiers, n'est pas une tâche facile (bien que certaines villes aient transféré aux quartiers des budgets et des effectifs importants). C'est une question de changement dans la culture et les structures (transferts de budgets, postes de fonctionnaires de quartier bien payés) des administrations locales.

Les observateurs, mais pas encore toutes les administrations, sont désormais conscients des limites de cette approche qui accorde une préférence a priori au quartier. Soyons clair : la concentration des ressources et des effectifs sur les zones et les personnes qui en ont le plus besoin et, de cette façon, l'orientation accrue des services publics sur la demande sont des conditions essentielles pour l'amélioration de la qualité de vie dans ces zones. Cette approche empêche les services et les autres institutions de se retrancher derrière les normes et de nier l'existence de problématiques réelles. Toutefois, elle ne peut pas faire l'économie d'un débat permanent sur l'influence des politiques nationales/fédérales ou régionales/cantoniales sur les actions locales. Si cette notion peut faire l'objet d'un consensus, les gouvernements (et leurs partenaires publics et privés) ont toutefois de la peine à comprendre (et encore davantage à influencer) les événements qui ont lieu à l'échelon de la région ou de l'agglomération.

### **7.1.4 *Conséquences sur les rôles des différentes administrations***

Après avoir présenté ces considérations d'ordre général, nous abordons des aspects ayant trait aux rôles et aux compétences des différents échelons politiques. Nous les analysons en premier lieu dans la perspective des rapports verticaux, puis dans la perspective des rapports horizontaux.

#### **Echelon national**

Dans cette étude, nous avons présenté quelques exemples remarquables :

- différents ministères rejoignent les administrations municipales dans la réflexion sur les nouvelles stratégies et sur les nouveaux projets. Ils étendent leurs compétences principales, c'est-à-dire le pilotage et le contrôle à l'échelon national. Pour peu qu'elle manque de coordination, cette nouvelle orientation peut avoir des conséquences non souhaitées (des villes et des quartiers submergés de projets et d'initiatives) ;
- la mise en place d'une politique urbaine commune (nationale) peut améliorer la qualité de la politique urbaine (sociale). En dépit de tous ses défauts, la principale réussite d'une politique urbaine nationale – mise en place à l'échelon national (Angleterre), national et municipal (Pays-Bas) ou fédéral, cantonal et municipal (Suisse) – est de contribuer efficacement à la coordination des objectifs et des programmes et à l'échange d'idées. Une telle réussite est particulièrement importante dans une situation où un grand nombre de compétences ont été décentralisées (ou ont toujours été du ressort de l'administration locale) sans que les conditions nécessaires au succès des mesures locales ne soient simultanément améliorées. Cette évolution est favorisée par les instruments d'évaluation,

de suivi et d'apprentissage mutuel tels que les visites d'experts externes et d'élus d'autres villes ou encore l'auto-évaluation effectuée par les villes ;

- les régions, les provinces ou les cantons ont commencé à agir dans le domaine de la politique sociale locale dans les pays où celle-ci n'était pas de leur ressort. Aux Pays-Bas par exemple, les provinces attachent aussi beaucoup d'importance au renforcement de la coopération régionale, notamment en raison du vide administratif dans la résolution des problèmes requérant une démarche régionale.

En Suisse, les cantons comprenant des agglomérations pourraient prendre conscience de l'urgence de la situation et assumer des responsabilités en matière de développement urbain et de transports, intervenir dans les tensions entre les villes et les communes environnantes et aborder le problème des différences dans les charges fiscales et les services (les villes fournissant des services spéciaux en matière de soins, de culture, etc., et les communes rurales manquant souvent de services de base). Ces problèmes non seulement sont des défis pour la classe politique et l'administration, mais posent aussi la question de la (re)définition de la solidarité (financière) entre les administrations et au sein de celles-ci. L'autre solution pour les cantons serait de céder des compétences soit à la Confédération, soit aux villes.

A cet égard, l'éternelle question est de savoir comment renforcer à la fois le pilotage par le gouvernement national et l'autonomie locale (ou régionale).

*La méthode de coordination ouverte : une solution ?*

La réglementation actuelle du RMI présente un certain nombre de caractéristiques similaires à celles de la méthode ouverte de coordination de l'Union européenne. Les tâches et les objectifs sont définis centralement (ou acceptés par tous), mais les autorités locales sont libres de choisir les méthodes et les moyens de leur réalisation. Ce principe est renforcé par la poursuite de la décentralisation du RMI. Le point positif du RMI français est le cadre large mais strict qui régit l'action des gouvernements locaux.

Quel doit être le degré de précision des objectifs ? Quelle doit être la marge de manœuvre de l'administration locale ? Quelle rigidité doit avoir le cadre ? Les cas britannique et néerlandais montrent à quel point ces questions sont importantes :

- les objectifs, tels qu'ils sont formulés à l'échelon national et (en partie aussi) local, peuvent être trop vagues et trop vastes et pas assez focalisés sur la résolution du problème. Ce sont en particulier les objectifs du pilier social qui ne sont pas assez pointus ;
- les villes sont souvent incapables de définir des objectifs clairs : leurs programmes pèchent par manque de spécificité (elles les appliquent souvent tels quels) ;
- en conséquence, les programmes des villes ne sont pas assez adaptés aux différents contextes. Les villes ne définissent pas la manière dont elles fixeront les priorités et essayeront d'atteindre les objectifs dans leur situation propre ;
- en outre, la plupart des objectifs sont de nature organisationnelle et administrative au lieu d'être formulés en termes de problème social exigeant une solution.

*Où faudrait-il passer de la formulation d'objectifs spécifiques à un agenda commun ?*

Dans quelle mesure un gouvernement central, fédéral voire confédéral devrait tenter de formuler des objectifs ? En fin de compte, il s'agit d'objectifs politiques qui peuvent être formulés à l'échelon national. Toutefois, plusieurs raisons s'opposent à cette démarche. Comme le montre le cas néerlandais, la formulation des objectifs à l'échelon national n'est pas le volet le plus réussi de la politique urbaine et peut renforcer le caractère apolitique et bureaucratique de la politique urbaine. Toutes les villes ont-elles les mêmes ambitions ? Poursuivent-elles toutes les mêmes objectifs ? N'y a-t-il pas des conflits d'objectifs à régler ? Une solution pourrait être de formuler moins d'objectifs et de consentir plus d'efforts concertés pour adopter un agenda local ou, mieux encore, régional. En l'occurrence, il faudrait octroyer aux régions la plus grande liberté possible pour concrétiser les



objectifs généraux en fonction de leur situation et pour formuler leurs stratégies (la MCP néerlandaise évolue depuis peu dans cette direction). L'élaboration d'un agenda régional commun peut rendre les acteurs plus conscients du fait qu'ils partagent réellement la responsabilité des problèmes.

### **Il faut définir de meilleurs indicateurs**

Peut-on définir un ensemble d'objectifs ou d'indicateurs assez circonscrits et à la fois assez sensibles pour mesurer réellement les progrès effectués dans la vitalité et la qualité du cadre de vie des villes et de leurs quartiers ? Le suivi pourrait être plus efficace s'il était davantage axé sur les effets que sur les actions (programmes et projets mis en œuvre), car les résultats peuvent au moins donner une certaine idée de l'efficacité relative des villes et des services gouvernementaux.

Les efforts de la Neighbourhood Renewal Unit en Angleterre vont dans cette direction. Un pays peut-il vraiment se passer d'indicateurs ou de paramètres comparables ?

### **L'amélioration de la qualité des politiques locales est aussi importante que l'obligation de rendre compte de l'utilisation des ressources financières**

Dans une situation idéale, le gouvernement national est à l'écoute de l'opinion des municipalités sur les problèmes urbains. Il dispose d'experts qui peuvent conseiller les villes grâce à leurs expériences et à leurs connaissances des bonnes et des mauvaises pratiques. Si l'obligation de rendre compte est cruciale – la municipalité devant prouver qu'elle fait un bon usage de ses ressources – la formulation des critères concrétisant cette obligation présente le danger de l'homogénéisation des tendances. Il est donc essentiel que le gouvernement national ne se contente pas de demander des comptes, mais apporte aussi une contribution importante aux municipalités en leur donnant des idées, en leur présentant des exemples nationaux et internationaux de bonnes et de mauvaises pratiques, en les encourageant à prendre des risques et à réaliser des projets-pilote et en leur accordant une certaine liberté. L'amélioration de la qualité peut aussi faire partie des compétences du gouvernement national.

La création de groupes de formulation des politiques sur le modèle anglais (avec la présence de participants provenant de tous les échelons, de fonctionnaires et d'experts) améliorerait l'apprentissage mutuel et la compréhension des conséquences (non) désirées. Cette démarche sensibiliserait aussi les diverses parties prenantes à la coordination des différentes politiques publiques. Des groupes de travail de la Confédération, des cantons et des villes auxquels l'on octroierait un vaste mandat devraient être en mesure de parvenir aux mêmes résultats ou devraient être dotés des moyens de le faire.

### **Perspective régionale et perspective locale**

Les querelles incessantes sur l'adoption de modalités formelles de coopération entre les communes et entre celles-ci et les provinces ou cantons peuvent provoquer frustration et méfiance. Il faut peut-être attacher davantage d'importance à la nature volontaire de la coopération. La quête de coopération des villes et des provinces ou cantons devrait se fonder sur la complémentarité (pour tirer parti des différences entre les grandes villes et les petites communes rurales avoisinantes) afin d'éviter les pièges de la concurrence (chaque commune s'efforçant d'avoir tous les bons éléments et de refuser les mauvais). Nous avons mentionné certains indicateurs positifs :

- travail sur un agenda régional, associé à de nouveaux agendas locaux,
- politiques urbaines provinciales ou cantonales dans le but d'apprendre, d'échanger, d'identifier des intérêts communs, etc.

### **Une politique urbaine nationale, même en Suisse ?**

*« Pas d'inconvénient sans avantage » (Johan Cruyff)*

Quelle que soit sa modalité précise, une politique urbaine nationale peut donner un véritable élan aux améliorations structurelles et culturelles de l'approche des politiques (urbaines) sociales. Cela dit, le principal écueil pour toute politique urbaine nationale – qu'elle soit globale ou spécifique (dans le domaine de l'aide sociale, par exemple) – réside dans la dérive bureaucratique. Comment éviter qu'une importante notion comme l'intégralité se transforme en une formule incantatoire vide de sens ? Comment éviter que la politique urbaine ne se transforme en un circuit de projets certes continus mais inutiles ou presque ?

A première vue une entrave, la structure diverse et complexe de la Suisse – avec ses 26 systèmes politiques différents et plusieurs centres de gravité – pourrait en fait être une bénédiction. Elle pourrait en effet empêcher les Suisses de tomber dans le piège de l'uniformité et de l'abstraction bureaucratique, quelles que soient les modalités adoptées par les politiques urbaines fédérales (ou plutôt intercantionales ?). Elle peut aussi constituer un atout pour créer un cadre permettant une analyse spécifique d'une région ou d'une agglomération. Certes, il faut avoir l'intention d'apprendre les uns des autres et la volonté d'adopter de nouvelles formes de coopération. Les cantons devraient davantage intervenir dans l'établissement de l'agenda social, ce qui ne veut pas dire imposer des prescriptions mais montrer leur préoccupation pour les problèmes sociaux qui sont concentrés dans les villes, même si celles-ci n'en ont pas l'exclusivité.

Les cantons et leurs organes de collaboration ou de travail (comme la CDAS) peuvent, s'ils ne le font déjà, explorer les voies permettant d'atteindre les objectifs suivants :

- favoriser les initiatives novatrices en matière de politique sociale (projets pilotes) ;
- faciliter l'échange d'informations et d'idées ;
- encourager les politiques intégrées. Décloisonner les domaines à tous les échelons en accordant la priorité aux efforts concertés en vue de résoudre les problèmes complexes des agglomérations ;
- collaborer à l'adoption d'un agenda de rénovation urbaine (sociale). Au-delà d'un agenda national (sur la base des groupes de travail déjà existants réunissant Confédération, cantons et communes ?), les cantons et les villes pourraient élaborer des agendas régionaux centrés sur les quartiers ;
- l'agenda devrait contenir une réflexion sur la définition commune des notions suivantes :
  - les problèmes les plus urgents,
  - la nature de ces problèmes et l'échelon politique auquel il est préférable de les aborder,
  - la recherche de situations où tout le monde sort gagnant ou d'accords jouant la carte de la complémentarité plutôt que celle de la concurrence : pour être fortes, les régions ont besoin de villes fortes et vice-versa,
  - les méthodes de coopération intercommunale permettant de créer des avantages mutuels.

## **7.2 La nouvelle gestion publique à différents échelons : coopération et coordination horizontales**

### **7.2.1 *Gouvernement central***

A l'échelon central, il y a de bonnes raisons de continuer à améliorer la coordination interne, ainsi que la collaboration entre les départements et les offices. Si l'on œuvre en faveur de politiques intégrées – telle est la volonté exprimée – il faut davantage de coordination à tous les échelons. A cet effet, les organes de coordination peuvent créer des groupes de projet mixtes, instituer des groupes

de travail interdépartementaux ou nommer des responsables de la coordination dans tous les départements concernés.

Ces organes de coordination courent un risque : leurs activités peuvent rester marginales au sein de leur département ou par rapport aux offices spécialisés. L'on trouve une exception à cette règle au Royaume-Uni, où la Neighbourhood Renewal Unit est rattachée au cabinet du premier ministre adjoint et a régulièrement des séances de coordination avec des hauts fonctionnaires de tous les départements. De tels organes peuvent donc être influents s'ils sont situés à un échelon suffisamment élevé de la hiérarchie politique.

Une autre façon d'améliorer la coordination au plan national est de céder à un département la responsabilité générale de certains territoires (quartiers). La Major Cities' Policy des Pays-Bas en fournit un exemple : le Ministère du logement, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (VROM) cède ses compétences au Ministère des affaires sociales (VWS) dans certains quartiers très sensibles (mais dont les conditions de logement sont raisonnables). L'idée qui sous-tend cette distribution des compétences est que le département qui assume les principales tâches dans un quartier donné pourrait coordonner la formulation de politiques intégrées.

### **7.2.2 *Coopération intervilles***

Dans la mise en œuvre directe des politiques sociales locales, la coopération intervilles est d'une importance limitée – car son fonctionnement est indirect – mais n'est pas négligeable. D'un côté, elle permet aux villes de défendre leurs intérêts de façon collective et, partant, efficace, face aux autres échelons politiques. De l'autre, elle encourage l'apprentissage et le soutien mutuel, comme le montrent les associations de villes existant dans tous les pays. Certaines des activités communes portent sur des domaines spécifiques.

Aux Pays-Bas, l'élaboration d'instruments communs de suivi et d'évaluation a permis d'obtenir des résultats intéressants. Il s'agit d'une combinaison d'auto-évaluation et de visites d'experts externes, de conseillers municipaux d'autres villes et de représentants des exécutifs provinciaux. En outre, des groupes d'experts ont été formés pour conseiller les villes lorsqu'elles le requièrent.

Dans plusieurs provinces, l'exécutif provincial joue un rôle important dans la création d'un réseau de villes visant à organiser les modalités d'apprentissage et de soutien mutuel dans un contexte régional, plus homogène que le contexte national.

Même si la coordination à l'échelon national et la coopération entre villes sont importantes, c'est sur le plan municipal que se posent les principales questions de coordination horizontale de notre étude. Il s'agit de la coopération entre les villes et les communes environnantes (agglomérations et régions urbaines) et de la coopération entre les différents partenaires au sein des villes.

### **7.2.3 *Coopération dans les régions et les agglomérations***

Dans les pays retenus pour notre étude, l'échelon de l'agglomération n'est pas un organe administratif formel, mais l'association volontaire de municipalités. En d'autres termes, les compétences ne peuvent être octroyées à cet échelon que par délégation de l'échelon inférieur, comme nous l'avons déjà indiqué. Dans certains cas, il s'agit de compétences qu'un échelon supérieur avait déjà déléguées aux municipalités. En dépit de cette complexité, nous ne connaissons personne qui ait suggéré de faire des agglomérations un nouvel organe formel. En France, elles ont un statut associatif propre régi par le gouvernement. Aux Pays-Bas, l'introduction d'un tel statut fait l'objet de discussions permanentes.

Lorsqu'un tel statut existe, la portée du caractère volontaire, fondé sur des convictions communes, et la volonté d'adopter un agenda commun recueillent des appréciations positives.

Nous avons toutefois constaté que certains acteurs sont d'autant plus réticents à coopérer qu'ils détiennent un pouvoir à l'échelon de la région ou de l'agglomération et qu'ils devraient donc céder des compétences (en général par délégation) à un autre échelon. Aux Pays-Bas, les villes sont les

grandes perdantes dans cette évolution ; en France ce sont les départements et en Suisse les cantons. En Angleterre, ni les villes ni les organes régionaux ne décident de l'avenir des régions, qui dépend exclusivement du gouvernement central.

La Suisse n'a guère à apprendre de l'Angleterre ou des Pays-Bas quant aux mécanismes permettant d'établir une coopération formelle. Par contre, les autorités de ces pays sont depuis longtemps bien davantage contraintes que leurs homologues helvétiques de lutter ou de travailler côte à côte en raison simplement de l'essor pris par les anciennes et les nouvelles régions urbaines. Ces pays ont ainsi accumulé une vaste expérience – positive et négative – dans ce domaine et il serait intéressant d'étudier leur urbanisation et leurs sociétés urbaines. Une des leçons à tirer des Pays-Bas est que l'effort unilatéral fourni par les villes pour créer une «ville-région» avec les municipalités avoisinantes dans le but de résoudre les problèmes des villes s'est avéré une erreur. La réciprocité entre les villes et les communes environnantes et la sauvegarde des intérêts de toutes les municipalités impliquées est une condition essentielle à la réussite de la coopération au sein des agglomérations. En d'autres termes, il faut tirer parti des différences et chercher la complémentarité, de sorte à réduire ou à éviter les effets nuisibles de la concurrence. En effet, les tendances à l'homogénéisation et à la concurrence diminuent le rendement des politiques publiques : excès de centres commerciaux et de zones industrielles, pénurie de nouveaux logements sociaux, etc. Elles entraînent aussi une mauvaise utilisation des connaissances et des infrastructures des villes (dans le domaine des soins, par exemple, alors que les campagnes manquent de structures de soins). En mettant l'accent sur la coopération formelle et les litiges avec les communes environnantes, les villes se trompent de cible et de stratégie.

#### **7.2.4 Coordination locale : les partenariats locaux**

Dans les partenariats locaux, la principale question qui se pose est de savoir comment les municipalités peuvent remplir le rôle exécutif qu'elles souhaitent assumer – créer des services intégrés dans les domaines de l'emploi et du revenu, par exemple, ou régir et diriger la rénovation des quartiers. Les municipalités se trouvent souvent confrontées à des partenaires ou à des intérêts importants, qui ne peuvent pas ou ne veulent pas être dirigés en raison des intérêts financiers en jeu ou parce qu'ils sont organisés à un autre échelon et dépendent d'autres organismes.

Dans une telle situation, les municipalités doivent constamment revoir leur rôle :

- elles doivent adopter un rôle exécutif lorsqu'elles ne peuvent pas attendre des partenaires qu'ils agissent spontanément dans l'intérêt public. Cela peut être le cas lorsqu'elles cherchent un emplacement pour un centre pour les sans-abri ou les toxicomanes ;
- elles doivent adopter un rôle de réglementation lorsque des règles de bon voisinage font défaut. Cela peut être le cas des problèmes de circulation ;
- parfois, il suffit qu'elles assurent la médiation entre des partenaires qui disposent de toutes les ressources et compétences pour résoudre leurs problèmes, mais qui ont besoin les uns des autres et qui peinent à trouver des modalités adéquates de collaboration ;
- dans les autres cas, elles se contentent de faciliter le travail des différents partenaires.

Tous les échelons sont présents dans le quartier. Il est dès lors essentiel d'intégrer les services et de garantir la collaboration et l'apprentissage mutuel des professionnels dans ce domaine.

La plupart des responsables politiques et des professionnels sont bien conscients que les problèmes sociaux ne peuvent être résolus sans les efforts concertés des secteurs économiques et environnementaux, mais l'inverse est aussi vrai : les problèmes relevant de l'environnement construit ne peuvent être abordés correctement sans le savoir-faire du secteur social. On ne peut construire ou rénover les lieux publics (gares, parcs, places), les zones résidentielles, et même des quartiers entiers, sans comprendre et suivre en permanence les événements et les tendances de la sphère sociale.

### 7.3 L'innovation en politique sociale

Si nous avons choisi ces cas pour la présente étude, ce n'est pas seulement à cause des nouveaux types de gouvernance qui se font jour, que ce soit au sein des différents niveaux de l'administration, entre eux ou en rapport avec la société civile ; c'est également pour approfondir ce renouveau remarquable des stratégies et des approches permettant de contrer les évolutions négatives et de renforcer les positives. Mentionnons encore une fois brièvement ces exemples, décrits en détail dans les chapitres précédents.

#### 7.3.1 *Nécessité de focaliser les politiques locales*

Ces dix dernières années, on a pris conscience qu'il est plus intéressant de penser en termes de spécificité d'une situation qu'en termes de problème, autrement dit, qu'il faut partir des menaces et des opportunités que présentent un lieu et les gens qui y vivent pour pouvoir faire face à la situation d'une manière intégrée.

En même temps, cette focalisation sur des lieux particuliers pose des problèmes. Elle risque de renforcer les images négatives (« les mauvais codes postaux ») et ainsi de faire échouer les tentatives de réhabilitation des lieux ou des communautés. En Grande-Bretagne, le gouvernement a eu le courage d'affronter ces problèmes d'une manière directe, assez peu orthodoxe, en focalisant sa politique locale sur les 88 quartiers les plus sensibles. Peut-être n'avait-il pas le choix, étant donné l'état dans lequel ceux-ci se trouvaient. Le gouvernement néerlandais lui emboîte le pas avec un plan – moins ambitieux – visant 56 quartiers.

#### 7.3.2 *Intégration et amélioration des services existants*

Les projets isolés, même bénéficiant de fonds importants, ne sont que des « gouttes d'eau dans la mer » si, à long terme, ils ne passent pas dans la pratique courante ou n'y sont pas intégrés. Pourtant, il n'est pas rare que l'on lance des projets à court terme sans avoir une vue d'ensemble de la suite à leur donner. Une volonté bien affirmée d'influer sur le budget et de changer l'attitude des services classiques, telle qu'elle apparaît dans la Neighbourhood Renewal Strategy, provoque des changements culturels au sein des organisations et modifie structurellement l'utilisation des ressources. Bien évidemment, des expériences et des pilotes sont nécessaires pour mettre en route ces changements. Mais devrait-on financer de telles actions si l'on ne sait pas exactement en quoi elles peuvent contribuer à l'intégration ?

#### 7.3.3 *Intégration de services en rapport avec le travail et le revenu*

Dans l'exemple français, les résultats sont encore limités (parce que les structures restent complexes et que les jeux de pouvoir entre les partenaires se poursuivent), mais 85% des ayants droit signent des contrats individuels ; nous pouvons en déduire quelles sont les conditions essentielles à l'intégration des services au niveau de la base. Mentionnons :

- des contrats d'insertion : l'une des spécificités du RMI français est le principe du contrat d'insertion conclu entre les autorités et chaque ayant droit. L'idée fondamentale est que les autorités doivent proposer un tel programme à chaque ayant droit ; celui-ci, en signant un contrat, s'engage à respecter les termes dudit contrat ;
- un objectif vaste : l'insertion sociale et économique de l'ayant droit, y compris en ce qui concerne le logement et la santé, est considérée comme une nécessité, mais aussi comme un moyen d'améliorer la performance du système ;
- la collaboration entre le bureau de placement et les services sociaux municipaux au sein d'équipes mixtes de soutien ;
- le journal d'insertion est un autre élément intéressant de l'approche appliquée à Rennes ;

- la maîtrise du travail en réseau et de l'innovation professionnelle ne dépend que de l'opiniâtreté de certains fonctionnaires. La continuité est assurée par l'instauration de bonnes relations de travail entre les employés de différentes institutions grâce à des contrats de partenariat entre ces dernières et par la diffusion officielle du contenu de nouvelles approches ;
- il est important de noter que ces formes d'offres de services sont souvent introduites pour des raisons de rendement, alors que selon les personnes interrogées, elles seraient plus efficaces qu'efficaces.

#### **7.3.4 *Création (induite par la demande) de services intégrés***

Conditions :

- la création de services induite par la demande (comme dans le cas des centres de services sociaux à Madrid) exige une préparation soigneuse. Elle peut faire naître une nouvelle demande ou amener à la surface une demande qui n'était pas reconnue jusque-là ;
- il est indispensable de rester flexible, c'est-à-dire que la structure mise en place soit solide et souple, sans devenir une institution rigide et/ou permanente. Des changements sont nécessaires et, pour réussir, la structure doit être capable d'évoluer et de s'adapter. C'est un processus d'apprentissage permanent ;
- dans l'expérience de Madrid, un élément perçu comme essentiel pour la mise en place des centres a été le soutien politique et économique. Les partis politiques ont considéré les services sociaux en soi comme prioritaires, ce qu'ils ne faisaient pas jusque-là.

Il s'est avéré que la mise en place de centres fonctionnant comme guichets uniques présente les avantages suivants :

- les trois niveaux de l'administration échangent des informations et communiquent, ce qui est remarquable puisque dans la plupart des cas, la coopération directe entre centres de services sociaux se limite à un seul échelon ;
- les procédures ont été simplifiées et des critères généraux développés quant à la façon de procéder pour les différents types de services ;
- il est possible de procéder à une collecte systématique des données, qui servent ensuite de base pour les processus de gestion ;
- la qualité des services est reconnue et leur image s'améliore ;
- les employés sont de plus en plus motivés ; beaucoup de jeunes sont entrés dans les centres comme travailleurs sociaux ou dans d'autres fonctions ;
- la proximité avec les citoyens devient un facteur de réussite ; elle permet de travailler avec des gestionnaires de cas et de mieux connaître les besoins des habitants ; en raison de ce succès, davantage d'usagers se sont adressés aux centres.

#### **7.3.5 *Le marché de l'emploi et la modernisation de la sécurité sociale***

Le marché de l'emploi reste (Norvège) ou devient (Pays-Bas) l'outil majeur de la politique sociale de tous pour lutter contre la pauvreté ainsi que contre l'exclusion sociale des familles et des enfants. Cependant, on se rend compte de plus en plus que la « pauvreté moderne » oblige à mettre sans cesse à jour les systèmes sociaux d'assistance et de soins ; en d'autres termes, avoir un niveau adéquat d'assistance, garantir la bonne qualité des soins, et repenser le partage des responsabilités et des tâches entre les différents niveaux de l'administration. Accorder de l'importance à un bon « filet de sécurité » n'est pas synonyme d'accorder de l'importance à l'insertion sur le marché de l'emploi. C'est toutefois au Royaume-Uni que cette tendance est la moins visible.

### **7.3.6 Une politique familiale moderne**

L'exemple de la Norvège montre qu'une politique familiale moderne devrait viser une participation égale des hommes et des femmes au marché de l'emploi. Cet objectif dépend de la possibilité de concilier la vie professionnelle et la vie familiale, et doit l'améliorer. De tels principes politiques ont des répercussions majeures sur la politique du travail, la sécurité sociale et les services, tant en termes de type de services qu'en termes de situation géographique et d'horaires d'ouverture, et encore plus sur l'organisation du temps et de l'espace dans la ville.

Certaines caractéristiques intéressantes des politiques familiales méritent discussion :

- le congé parental et le quota de pères,
- le quota de femmes dans la vie politique (et à la direction des entreprises),
- le « budget par genre » (gender budgeting) comme instrument,
- l'introduction de congés payés en cas de maladie d'un enfant ainsi que pour les soins aux proches et aux amis,
- la discussion sur les horaires de travail et la planification des réunions (possibilité de déposer et d'aller chercher les enfants dans le lieu d'accueil ou à l'école).

## **7.4 Solidarité (financière)**

Dans les limites des exemples choisis et en se référant aux priorités énoncées dans le chapitre sur la Suisse, les éléments déterminants en matière de solidarité financière sont les suivants :

- la répartition des responsabilités organisationnelles et financières de l'aide sociale entre les différents niveaux de l'administration,
- l'accroissement de l'autonomie financière des villes en ce qui concerne leur politique sociale locale,
- la solidarité entre les villes et les municipalités avoisinantes,
- la solidarité entre les quartiers riches et les quartiers pauvres dans et entre les villes.

### **7.4.1 Organisation et financement de l'aide sociale**

La discussion sur ce sujet peut se faire selon trois grands axes :

1. pour le financement de l'aide sociale à l'échelon des villes, soit celles-ci sont obligées de combler les « trous » du système de sécurité sociale, soit elles sont libres d'accorder une aide sur mesure ;
2. pour la liberté d'organiser l'aide sociale à l'échelon municipal, il y a essentiellement le choix entre mettre en place de bons services sociaux généraux capables d'assurer un accompagnement sur mesure et appliquer des droits sociaux (égalité entre tous les citoyens) ;
3. en termes de responsabilité, on peut préférer soit le modèle du revenu minimum, soit l'insertion ou la réinsertion sociale et économique des personnes ayant droit à des prestations sociales.

A propos de l'aide sociale (modèle du revenu minimum) en Suisse, il est apparu notamment que le système manque de cohérence. Aucune tentative n'a été faite pour harmoniser les diverses prestations sociales, caractérisées par une histoire différente. Les assurances sociales ne sont pas des branches du même arbre ; chacune d'elle est un arbre.

Dans le système français, les responsabilités sont clairement partagées : l'Etat central assume la partie financière du revenu minimum et le département (souvent en déléguant aux villes ou en

partageant avec elles) organise la réinsertion. Cette situation s'explique par le principe de l'égalité dans la distribution des revenus et par les approches sur mesure des activités de réinsertion. Dans ce système, il est difficile de pratiquer une politique des revenus sur mesure.

Si la décentralisation est poussée un peu plus loin, les départements devront assumer la totalité de la tâche, c'est-à-dire la distribution des revenus minimum et la réinsertion. Si l'on considère les avantages et les inconvénients mentionnés plus haut, il est facile de prévoir ce qui en résultera.

#### **7.4.2 *Accroître l'autonomie financière des villes ?***

L'autonomie financière des villes semble être une condition importante pour le développement de politiques sociales spécifiquement urbaines. Cette question comporte deux aspects : la possibilité pour les villes de bénéficier d'un revenu direct propre (via les impôts locaux) et le degré de liberté dont elles jouissent pour dépenser l'argent comme elles l'entendent. Ce second aspect dépend des règles et réglementations générales qui s'appliquent aux administrations locales, mais aussi de l'origine des ressources financières, presque toujours fragmentée.

Les municipalités ne bénéficient pas toutes dans la même mesure d'un revenu direct propre ; le taux varie fortement suivant les pays (par exemple 10% aux Pays-Bas, 55% en France et 70% en Suisse). Toutefois, les écarts en termes d'impôts locaux ne disent pas grand chose en eux-mêmes sur l'autonomie financière aux divers niveaux. Aux Pays-Bas par exemple, les administrations locales jouissent d'une large autonomie politique mais quasiment d'aucune autonomie financière, tandis qu'en France c'est, traditionnellement, le contraire.

En ce qui concerne les moyens octroyés par le gouvernement central, jusqu'à présent et malgré les promesses politiques, il y a peu d'exemples de regroupement massif effectif des ressources financières destinées aux différents aspects de la politique urbaine. Cette complexité empêche d'élaborer une politique locale réellement intégrée.

D'un autre côté, le fait que les questions budgétaires soient toujours prépondérantes dans les discussions sur les politiques sociales efficaces envisageables a pour effet de :

- limiter la vision d'ensemble des problèmes que peuvent avoir les organisations et les autorités ;
- réduire la volonté et la capacité (financière) de rechercher une véritable coopération à l'extérieur de sa propre administration ou de son propre département municipal.

L'ancienneté des structures et la peur de perdre son influence au profit d'autres instances (dont on se pose toujours la question de savoir si elles sont aussi capables qu'elles le disent de faire le travail) font que l'argent ne suit pas l'évolution des problèmes de société.

Il est cependant clair que si l'on veut voir se développer une politique sociale locale intégrée, le plus logique est de réduire la bureaucratie (financière) centrale ou régionale, d'organiser la gestion par grands thèmes et de regrouper les ressources financières. Ces tendances devraient être accompagnées par une série d'arrangements, d'accords et de conventions sur les cibles, les critères et les indicateurs permettant d'effectuer des mesures.

#### **7.4.3 *Formes de solidarité et de coopération financière librement choisies***

La solidarité financière (par la redistribution des impôts) visant à permettre la coopération à l'intérieur de Rennes Métropole (36 communes) exprime et garantit la continuité d'une culture coopérative plus large dans cette région.

En France, les règles de cette solidarité entre communes sont nationales mais, à l'intérieur de ces règles, il reste un espace pour une politique locale. Il serait intéressant de comparer les systèmes français et suisse de solidarité entre municipalités afin d'en déterminer exactement les similitudes et les différences.



#### 7.4.4 *Formes de solidarité imposée*

L'Angleterre, comme les Pays-Bas, constituent des contre-exemples en matière de résolution de la tension entre garantie des droits égaux pour tous (égalité entre tous les citoyens) et accompagnement sur mesure de l'individu ou du quartier qui a le plus de besoins. Ces exemples montrent qu'apporter un soutien moyen à tous n'est pas satisfaisant. Dans ces systèmes, les pauvres des quartiers riches « devront attendre » (trop longtemps) ; c'est une discrimination en faveur des plus mal lotis.

### 7.5 **Recommandations**

Nous commencerons par examiner le contenu de la politique sociale et les moyens de mettre une question à l'ordre du jour politique. La seconde partie concernera la façon de structurer ou de restructurer la gouvernance de la politique sociale. Enfin, nous terminerons par quelques suggestions particulières sur les processus et une remarque sur l'évaluation.

#### 7.5.1 *Un agenda de politique sociale urbaine pour la Suisse ?*

Les études de cas figurant dans ce rapport témoignent de quelques évolutions remarquables dans divers domaines de la politique sociale. Mentionnons ici rapidement, une fois de plus, l'égalité des genres et la nouvelle politique familiale en Norvège ; la stratégie et l'intégration, au niveau national et à long terme, contenus dans Neighbourhood Renewal Strategy en Angleterre ; le sentiment d'urgence qui caractérise la Major Cities' Policy aux Pays-Bas ; la combinaison de stratégies d'insertion sociale et économique qu'implique le revenu minimum d'insertion français ; enfin, l'approche universaliste et globale des guichets uniques des services sociaux à Madrid.

Comme les problèmes sociaux des villes suisses présentent de nombreuses similitudes avec ceux des autres pays, on pourrait penser qu'il suffit d'y transposer ces bons exemples. Mais le contexte social, économique, politique et culturel de ces autres pays est aussi très différent ; la simple transposition de bonnes pratiques politiques n'est pas donc pas si évidente.

Dans ce sens, chaque pays doit suivre sa piste à lui, en partant de la façon dont il perçoit l'urgence de ses problèmes particuliers. Il est certainement intéressant de rassembler les bonnes idées de son pays et celles de l'étranger. Mais il est au moins aussi important et peut-être encore plus, pour tous les acteurs, de parvenir à inscrire sur l'agenda politique des questions et des idées en lien avec de nouvelles politiques sociales.

Durant la réunion d'experts, deux exemples de thèmes politiques ont été choisis :

Le problème de l'égalité des *genres* tel qu'il a été développé en Norvège est arrivé dans l'agenda politique (et y reste) par plusieurs chemins :

- tout a commencé par l'organisation de débats ouverts à plusieurs niveaux entre différents types d'acteurs (chercheurs, groupes de pression, partenaires sociaux, politiciens et gouvernement) ;
- les groupes de pression ont joué un rôle important ;
- la présence d'un médiateur (pouvant évoquer des faits et des chiffres) permet de faire pression sur tous les acteurs impliqués ;
- la question de l'égalité a été formulée comme une occasion (et non pas une obligation) d'accroître la productivité économique en améliorant les conditions qui permettent aux femmes de prendre leur place sur le marché du travail.

Comme second exemple, on pourrait se demander si et comment le problème de la *migration* pourrait être mis à l'ordre du jour politique. Il est intéressant de voir que chaque pays a ses façons de formuler le problème et ses blocages spécifiques.

En Angleterre, les mots-clés sont cohésion sociale et communautaire. Les discussions portent sur les moyens de créer des liens et de mettre en relation, deux objectifs très valorisés. La diversité fait partie de la culture britannique : on peut parfaitement être un Anglais d'Asie. De plus, les lois existantes (le Race Relations Act) peuvent être employées pour porter les problèmes d'intégration sur le devant de la scène.

La France, à l'opposé, est un pays où l'assimilation (conformément aux valeurs républicaines) est la règle. En contrepartie, on peut compter sur le fait que tout le monde reconnaît l'existence de droits sociaux fondamentaux.

Pour l'instant, il ne semble pas y avoir beaucoup de place pour la diversité en Norvège et aux Pays-Bas : la tendance est à l'assimilation, mais sans consensus de base sur les droits fondamentaux des citoyens comme en France.

En Espagne, les services sociaux pourraient utiliser l'universalité des droits et des services sociaux pour mettre les problèmes d'intégration à l'ordre du jour. Mais il faut reconnaître que le secteur social, étant peu organisé, aurait des difficultés à amener des problèmes sociaux particuliers dans l'agenda politique.

Pour ce qui est de la politique sociale urbaine en Suisse, il est clair que le premier pas à faire est de développer une culture urbaine et une conscience urbaine, dans un pays qui – politiquement parlant – est encore dominé par une culture rurale.

Cependant, si l'on observe l'évolution récente, on peut dire que les recommandations possibles sur le thème de la politique (sociale) spécifiquement urbaine commencent déjà à être appliquées en Suisse :

1. organiser des débats publics (et trouver un *sol neutre* pour cela) entre tous les partenaires concernés ;
2. rassembler et diffuser des faits et des chiffres sur la question ;
3. utiliser les pressions exercées par les groupes d'intérêt et les organisations ;
4. chercher la meilleure manière de formuler le problème ;
5. commencer à expérimenter des approches nouvelles et des structures volontaires souples.

Ce dernier point nous amène au point suivant.

### **7.5.2 Structures de gouvernance pour la politique sociale**

Notre étude, ainsi que la discussion qui a eu lieu lors de la réunion d'experts, permettent d'émettre un certain nombre de recommandations fondamentales.

1. *Le principe de la subsidiarité* pourrait être très utile s'il était utilisé de manière conséquente, mais souple.

Conséquent signifie qu'il n'est pas nécessaire de tout organiser à l'échelon le plus bas possible – comme le terme de subsidiarité est souvent interprété – mais à l'échelon le plus approprié de l'administration. Cela signifie que le niveau compétent dans un certain domaine peut déléguer une tâche à un niveau inférieur comme à un niveau supérieur.

Souple signifie que, en fonction de la question ou de la situation, les compétences existantes à l'intérieur d'un domaine de politique sociale peuvent être réparties entre plusieurs niveaux administratifs. Dans un paragraphe précédent de ce chapitre, nous avons mentionné trois critères susceptibles de régir ce processus :

- l'importance de la distance (évaluation ou monitoring, par exemple) mais aussi de la proximité (notamment accompagnement à l'insertion professionnelle, offre de services sociaux),

- la réalité des différents contextes,
- l'importance de l'égalité (à garantir à un échelon supérieur) mais aussi de la spécificité (dont il faut tenir compte à un échelon inférieur).

La subsidiarité devrait être en réalité une question de compétence et non pas seulement une question de pouvoir. Le but n'est pas – comme pour une décentralisation directe – que l'administration centrale ou régionale devienne moins active et l'administration locale plus active. Une subsidiarité conséquente et souple abandonne l'idée d'un jeu à somme nulle, en termes de pouvoir, entre les différents niveaux administratifs. Chaque niveau doit avant tout développer son activité et, éventuellement, accroître son pouvoir. Tous seront ainsi plus égaux. Cette manière de procéder pourrait être définie par l'expression « passation de contrats entre les différents niveaux de gouvernement ».

2. Une *méthode ouverte de coordination* telle que définie dans le cadre de l'UE pourrait constituer un modèle de travail intéressant et être appliquée aussi à la situation en Suisse. Mais on devrait tirer davantage de leçons des pays figurant dans la présente étude.

Aux Pays-Bas, où le gouvernement central a défini les objectifs et laisse les autorités locales choisir les instruments et les méthodes à utiliser pour les atteindre, l'évaluation de la Major Cities' Policy a montré que les plans locaux de politique urbaine étaient assez uniformes. Le comité d'évaluation en a conclu qu'insuffisamment d'attention était portée aux questions, aux problèmes et aux possibilités existant sur place. En Angleterre, la Neighbourhood Renewal Strategy risque également d'apporter des réponses de façade aux buts et aux objectifs définis au niveau central.

C'est pourquoi il serait préférable d'insister sur les mécanismes locaux pour fixer un agenda, ainsi que pour identifier des buts et des cibles qui puissent être acceptés localement par tous. On trouve un bon exemple de ces mécanismes dans le modèle français, qui oblige chaque département à définir régulièrement avec les partenaires locaux un Plan départemental d'insertion (des bénéficiaires du revenu minimum), comprenant les moyens et les instruments de sa réalisation, et prévoyant un exposé des résultats. Ce modèle met l'accent sur la créativité locale et non pas sur la conformité avec les buts et les cibles centraux. La remarque faite par les participants espagnols durant la réunion d'experts – il faut accepter les objectifs vagues et les objectifs changeants – semble aller dans le même sens.

La conséquence de cette recommandation – associée au principe de subsidiarité – est que chaque niveau de l'administration aurait la responsabilité de fixer lui-même ses objectifs (dans son domaine de compétence). Le niveau qui délègue ses compétences prescrit les mécanismes et définit l'agenda (ou une partie de celui-ci).

3. Les deux recommandations suivantes sont liées à la complexité de la gouvernance, due à deux phénomènes : d'une part, dans certains domaines, les compétences sont réparties entre plusieurs niveaux administratifs (découpage vertical) ; d'autre part, les questions et les problèmes ne s'arrêtent pas aux frontières territoriales (municipales, cantonales et même nationales dans le cas de la Suisse – découpage horizontal).

Il est recommandé de se focaliser davantage sur les *partenariats volontaires multi-niveaux et multi-territoires*, plutôt que d'essayer d'attribuer toutes les compétences à un seul niveau ou bien de créer de nouveaux échelons administratifs ou de nouvelles frontières territoriales formelles. Si cela devait toutefois se produire, il faudrait que ces nouvelles configurations formelles soit plutôt le résultat de la collaboration que son point de départ.

On trouve une bonne illustration de cette façon de procéder dans les initiatives de coopération plus générales, telles que les structures d'agglomération en Suisse et en France. Ces structures pourraient chapeauter des initiatives touchant plusieurs niveaux et

organiser une solidarité (financière) entre les villes et les municipalités ou communes environnantes.

En même temps, des partenariats multi-niveaux et multi-territoires plus focalisés sont nécessaires. On en trouve des exemples intéressants dans les Local Strategic Partnerships (pour la Neighbourhood Renewal Strategy) en Angleterre, les Commissions locales d'insertion (pour les bénéficiaires du revenu minimum) en France et les commissions tripartites (pour l'offre de services sociaux) en Espagne.

Comme l'a montré l'un des participants de la réunion d'experts, un modèle tel que le Local Strategic Partnership pourrait très bien être adapté au contexte suisse, où le principal acteur de la politique sociale n'est pas le gouvernement central (la Confédération), mais le gouvernement cantonal.

On pourrait recommander en outre de limiter ce type de partenariat aux questions les plus prioritaires politiquement et pour lesquelles les compétences se situent clairement sur plus d'un niveau administratif ou concernent plus d'un territoire (voisin). En d'autres termes : soyez sélectifs dans la création de ces partenariats, sinon on pourrait finir par se demander quel est le rôle des services gouvernementaux et des administrations en place. Ces nouveaux partenariats pourraient se transformer en alibis pour les corps d'Etat, qui s'en serviraient comme prétexte pour ne pas prendre leurs responsabilités ou pour empêcher d'autres de les prendre. Cette remarque renvoie une fois de plus aux différents rôles possibles du gouvernement. Si, par exemple, il était indispensable d'harmoniser les assurances sociales (ou certains de leurs aspects) entre les cantons, la Confédération devrait (ou pourrait) jouer un rôle de régulateur.

4. Si la dernière recommandation semblait inciter à accepter la complexité et à organiser des alternatives – dans certains cas la répartition des compétences est complexe parce que les problèmes qui doivent être abordés sont eux aussi très complexes –, celle qui suit va dans une autre direction.

Comme l'a fait remarquer un participant de la réunion d'experts : coordonner la complexité n'est pas toujours une bonne solution. Plus particulièrement au niveau des projets, on doit chercher à *simplifier la complexité en choisissant un chef de projet*.

Cette recommandation n'est pas en contradiction avec la précédente, puisque le niveau en question était alors celui du développement des stratégies et des programmes. Là, le diagnostic communément accepté et le « droit de propriété » commun sont essentiels. Par contre, au niveau du développement de projets et des interventions concrètes, il est important « d'utiliser une seule méthodologie pour développer un seul projet destinée à un seul utilisateur ». Ce principe s'applique à des niveaux et à des types d'acteurs très différents, et non pas seulement à la base. Citons à ce propos l'exemple des Pays-Bas, où le Ministère du logement laisse le soin d'intervenir dans certains quartiers sensibles – aussi dans le domaine du logement – au Ministère des affaires sociales, puisque c'est ce dernier qui, dans ces quartiers, joue le rôle le plus important. Dans le même sens, un seul acteur local devrait prendre la direction des projets définis localement ; cet acteur devrait être celui qui bénéficie le plus de la confiance des autres et/ou possède le plus de capacités/d'enthousiasme. Cela signifie que les partenaires (enseignants, travailleurs communautaires, travailleurs sociaux et... police) responsables d'un même type de projet ne sont pas nécessairement les mêmes dans tous les quartiers d'une ville.

Même au niveau individuel, où il est important d'avoir un seul gestionnaire de cas par usager, ce rôle pourrait être assumé par des travailleurs sociaux issus de différentes institutions ou organisations, dans le cadre d'une « approche en chaîne ».

### 7.5.3 *Recommandations concernant les processus et la pratique*

Il n'est pas évident de distinguer les processus du contenu et des structures, comme cela a été dit dans les deux premières parties de ce passage, car ces aspects sont très imbriqués. Dans cette partie, nous donnerons sur les processus et sur la pratique quelques recommandations supplémentaires.

Le mot-clé de cette partie est *visibilité*. De différentes manières et pour différentes raisons, nous suggérons de rendre les questions, les problèmes, les organisations et les interventions de politique sociale locale ou urbaine les plus visibles possible.

Tout d'abord, l'exemple de Madrid – les guichets uniques des services sociaux – nous montre que le fait d'aller sur le terrain de façon à se rapprocher des usagers potentiels est un facteur important si l'on veut que tous aient les mêmes droits en matière de services sociaux. Les groupes particulièrement vulnérables, tels que les personnes âgées et les migrants, ont traditionnellement moins accès aux services sociaux. En se rapprochant d'eux, on augmente de 12% sur un an le nombre d'immigrants qui en font usage.

En France, la loi relative au revenu minimum (RMI) stipule que les autorités locales sont tenues de « trouver » des bénéficiaires possibles.

En second lieu, la visibilité des services et des usagers des services sociaux, ainsi que celle des actions et des résultats des projets et des programmes globaux, crée une légitimité face à la scène politique. En retour, elle légitime les décideurs politiques qui se sont consacrés à ces actions et à ces programmes.

Troisièmement, organiser la visibilité peut revenir à établir une carte de la question, des problèmes et de l'infrastructure (intervention) sociale, cette carte devenant un instrument qui permet aux institutions et aux professionnels de se concerter davantage pour leurs actions. En même temps, elle peut être un moyen de souligner l'importance de ces questions et de ces problèmes, ainsi que le besoin de soutien (financier) supplémentaire de la part des autorités. Un bon exemple est ce qu'on appelle à Rennes le « tableau de bord » : il s'agit d'une liste électronique (CD-ROM) de données sociales et d'informations sur l'infrastructure pour tous les quartiers de Rennes. Il est facile de voir où se situent les concentrations, par exemple, de personnes âgées, de bénéficiaires du revenu minimum et de jeunes, et quelle est l'implantation géographique des infrastructures (écoles et maisons de quartier). Le « tableau de bord » lui-même est géré par une association d'institutions d'aide sociale publiques et privées, dont tous les partenaires s'engagent à fournir les données nécessaires. Il constitue donc, en termes de coopération, un multiplicateur et un stimulus. Là encore, on retrouve un instrument utile pour poursuivre l'élaboration d'un diagnostic communément accepté sur les questions et les problèmes sociaux locaux. Il constitue toujours une première étape vers le développement de stratégies communes et d'un droit de propriété commun sur les actions et les interventions.

### 7.5.4 *A propos du besoin d'évaluation*

Tout le monde s'accorde pour insister sur la nécessité d'une bonne évaluation des politiques sociales urbaines globales, mais en réalité très peu de bonnes études de ce type ont été réalisées. Un grand nombre de monitorings sont en cours et il existe des descriptions de cas intéressantes. Nous espérons que la nôtre en sera un exemple utile. En revanche, personne ne s'est penché sur la satisfaction des utilisateurs, des usagers, des habitants et des citoyens. La plupart des études portent sur les objectifs directs (résultats) et sont faites du point de vue gouvernemental. Si l'on excepte des études longitudinales ou comparatives, il n'existe pratiquement aucune étude sérieuse sur les résultats.

Nous avons découvert une différence frappante entre l'Angleterre et les Pays-Bas. En Angleterre, l'engagement pour les communautés vise directement à améliorer les écoles et le logement, à réduire la criminalité et à assainir l'environnement. Les Anglais semblent répugner à travailler pour améliorer la cohésion sociale. Même si c'est un mot-clé dans la formulation de la question sociale locale, ils « l'instrumentalisent », pourrait-on dire. Les Pays-Bas, en revanche, insistent beaucoup sur ce but vaste, mais assez imprécis.

---

La Neighbourhood Renewal Strategy veut amener la prospérité, créer des emplois, assurer la sécurité, et améliorer l'éducation, le logement et la santé ; pour résumer, elle veut de meilleurs services, de nouvelles impulsions socio-économiques et un environnement de plus grande qualité, des espaces publics, etc., dans les quartiers. Mais elle vise en même temps à instaurer un nouveau sentiment de communauté entre les résidents. Nous savons toutefois que le fait d'investir dans ces différents secteurs ne génère pas automatiquement une meilleure qualité dans les relations sociales, ou davantage de participation et de cohésion sociale. Quelles stratégies sont mises en place pour développer ces valeurs essentielles ? Comme pour l'Angleterre, c'est là une question essentielle à poser si l'on veut évaluer toutes les politiques (sociales) urbaines.

## Addendum

Participants de la réunion d'experts « European Policy and social policy », Berne, les 20 et 21 novembre 2003 :

- M. Stephen Boyo, Community Development Foundation, Londres, Angleterre
- Mme Laurence Arenou, CCAS – Service Insertion Aides à la Population, Rennes, France
- M. Denys Cordonnier, Valeur plus, Nancy, France
- Prof. Jan Willem Duyvendak, Université d'Amsterdam, Amsterdam, Pays-Bas
- M. Hugo Swinnen, Verwey-Jonker Institute, Utrecht, Pays-Bas
- Ms. Sandra ter Woerds, Verwey-Jonker Institute, Utrecht, Pays-Bas
- Mme Tone Floetten, Fafo, Institute of Applied Social Science, Oslo, Norvège
- M. Knut Oftung, Nordic Institute for Women Studies and Gender Research, Oslo, Norvège
- M. Ernesto Javier Carrillo Barroso, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, Espagne
- M. Luis Mariano González, Centre de services sociaux, Mancomunidad de La Encina (Villanueva de la Cañada), Madrid, Espagne
- M. Walter Amelia, Département social de la Ville de Zurich, Zurich, Suisse
- M. Denis Descosterd, Secrétaire général Lausanne Région, Lausanne, Suisse
- Mme Frauke Sassnick Spohn, Sa. S. Bureau de politique sociale, Winterthour, Suisse
- M. Daniel Kübler, Université de Zurich, Zurich, Suisse
- M. Ernst Zürcher, Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales, Berne, Suisse
- M. Thomas Minger, Conférence des gouvernements cantonaux, Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA), Berne, Suisse
- M. Georg Tobler, Office fédéral du développement territorial (are), Berne, Suisse
- M. Ludwig Gärtner, Office fédéral des assurances sociales, Berne, Suisse
- Ms. Talin Stoffel, Office fédéral des assurances sociales, Berne, Suisse
- Ms. Géraldine Luisier Rurangirwa, Office fédéral des assurances sociales, Berne, Suisse