

DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES INTERNES

DÉPARTEMENT THÉMATIQUE **B**

POLITIQUES STRUCTURELLES ET DE COHÉSION



Agriculture et développement rural

Culture et éducation

Pêche

Développement régional

Transport et tourisme

LE RÔLE DES COLLECTIVITÉS LOCALES DANS LA LUTTE CONTRE LES DISPARITÉS SOCIALES

ÉTUDE



DIRECTION GENERALE DES POLITIQUES INTERNES
DÉPARTEMENT THÉMATIQUE B: POLITIQUES STRUCTURELLES ET
DE COHESION

DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

LE RÔLE DES COLLECTIVITÉS LOCALES
DANS LA LUTTE CONTRE LES
DISPARITÉS SOCIALES

ÉTUDE

Cette étude a été réalisée pour la commission du développement régional du Parlement européen.

AUTEURS

| | |
|------------------------------|--|
| M. Peter Schneidewind | Metis GmbH |
| M. Hannes Wimmer | Metis GmbH |
| M. Tony Kinsella | Expert auprès de Metis GmbH |
| M. Szabolcs Klubuk | Metis GmbH |
| M. Christoph Gollner | Chercheur assistant auprès de Metis GmbH |

ADMINISTRATEUR RESPONSABLE

M^{me} Ivana KATSAROVA

Direction Politiques structurelles et de cohésion

Parlement européen

B-1047 Bruxelles

Courriel: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

VERSIONS LINGUISTIQUES

Original: EN

Traduction: DE, FR

CONCERNANT L'ÉDITEUR

Pour entrer en contact avec la direction thématique ou pour recevoir son bulletin d'information mensuel, écrire à: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Manuscrit achevé en mai 2009

Bruxelles, © Parlement européen, 2009

Cette étude est disponible sur internet à l'adresse: www.europarl.europa.eu/studies

CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ

Les opinions exprimées dans le présent document n'engagent que la responsabilité de ses auteurs et ne représentent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.

La reproduction et la traduction à des fins non commerciales sont autorisées, à condition que la source soit mentionnée et que l'éditeur en soit informé au préalable et reçoive un exemplaire.



DIRECTION GENERALE DES POLITIQUES INTERNES
DÉPARTEMENT THÉMATIQUE B: POLITIQUES STRUCTURELLES ET
DE COHESION

DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

LE RÔLE DES COLLECTIVITÉS LOCALES
DANS LA LUTTE CONTRE LES
DISPARITÉS SOCIALES

ÉTUDE

Résumé

La présente étude fournit une analyse critique des compétences des collectivités locales, de leurs instruments et de leur rôle dans la lutte contre les disparités sociales. Elle présente une description générale de la variété des structures des collectivités locales dans toute l'UE et se penche ensuite sur la manière dont lesdites collectivités relèvent certains défis politiques spécifiques. Cette recherche est illustrée au moyen d'études de cas portant sur 13 collectivités locales différentes, les défis qu'elles rencontrent, leurs priorités, leurs approches et leurs besoins. Le document tente de recenser des facteurs communs influant sur la réussite ou l'échec de ces approches et propose des solutions envisageables.

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|-----------|
| LISTE DES ABRÉVIATIONS | 5 |
| LISTE DES TABLEAUX ET DES GRAPHIQUES | 6 |
| RÉSUMÉ | 7 |
| 1. CADRE CONCEPTUEL | 13 |
| 1.1. Introduction | 13 |
| 1.2. Le niveau local et ses compétences | 14 |
| 1.2.1. Systèmes administratifs | 14 |
| 1.2.2. Déconcentration et décentralisation: évolution des systèmes d'administration territoriale au niveau local et régional | 17 |
| 1.2.3. Répartition des compétences | 21 |
| 1.2.4. Les principes des politiques territoriales de l'UE | 24 |
| 1.3. Principales caractéristiques des disparités locales | 25 |
| 1.3.1. Disparités locales au sein des communautés urbaines | 26 |
| 1.3.2. Disparités locales au sein des communautés rurales | 29 |
| 1.3.3. Disparités locales entre communautés rurales et urbaines | 31 |
| 1.4. Domaines politiques et instruments pertinents pour lutter contre les disparités au niveau local | 33 |
| 1.4.1. Politiques de logement et d'aménagement du territoire | 34 |
| 1.4.2. Emploi et éducation | 36 |
| 1.4.3. Services sociaux | 37 |
| 1.4.4. Transports | 38 |
| 1.4.5. Environnement | 39 |
| 1.4.6. Culture et divertissement | 40 |
| 1.4.7. Instruments horizontaux de gouvernance territoriale | 41 |
| 2. ÉTUDES DE CAS | 43 |
| Étude de cas 1: Politique viennoise du logement (Autriche) | 44 |
| 2.1.1. Description | 44 |
| 2.1.2. Principales constatations | 49 |
| 2.2. Étude de cas 2: Développement intégré des quartiers de Duisbourg dans le cadre du programme «Ville sociale» (Allemagne) | 49 |
| 2.2.1. Description | 50 |
| 2.2.2. Principales constatations | 52 |
| 2.3. Étude de cas 3: Pacte territorial pour l'emploi de Marinha Grande (Portugal) | 52 |
| 2.3.1. Description | 53 |
| 2.3.2. Principales constatations | 55 |

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 2.4. | Étude de cas 4: Plan commercial stratégique pour la ville de Leicester (Royaume-Uni) | 56 |
| 2.4.1. | Description | 56 |
| 2.4.2. | Principales constatations | 59 |
| 2.5. | Étude de cas 5: Grand ensemble immobilier Havanna à Budapest (Hongrie) | 59 |
| 2.5.1. | Description | 59 |
| 2.5.2. | Principales constatations | 63 |
| 2.6. | Étude de cas 6: politique de diversité de Turku (Finlande) | 64 |
| 2.6.1. | Description | 64 |
| 2.6.2. | Principales constatations | 67 |
| 2.7. | Étude de cas 7: Développement urbain intégré à Elblag (Pologne) | 67 |
| 2.7.1. | Description | 67 |
| 2.7.2. | Principales constatations | 71 |
| 2.8. | Étude de cas 8: Eurométropole Lille-Courtrai-Tournai (France, Belgique) | 71 |
| 2.8.1. | Description | 71 |
| 2.8.2. | Principales constatations | 73 |
| 2.9. | Études de cas synthétiques sur les activités réalisées par les collectivités locales dans le cadre de l'agenda de Lisbonne révisé | 73 |
| 2.9.1. | Programmes locaux d'aide aux groupes défavorisés (Chypre) | 73 |
| 2.9.2. | Intégration des minorités ethniques (Danemark) | 74 |
| 2.9.3. | Dialogue social au niveau local (Lettonie) | 74 |
| 2.9.4. | Service intermédiaire local d'aide à l'emploi (Royaume-Uni) | 74 |
| 2.9.5. | Mise en œuvre de la politique climatique au niveau local (Suède) | 75 |
| 2.9.6. | Principales constatations | 75 |
| 3. | CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS | 77 |
| 3.1. | Conditions pour lutter contre les disparités sociales au niveau local | 77 |
| 3.2. | Problèmes posés par la lutte contre les disparités sociales au niveau local | 80 |
| 4. | BIBLIOGRAPHIE | 83 |

LISTE DES ABRÉVIATIONS

- CLIP** réseau de villes pour une politique d'intégration locale des migrants (de l'anglais *Cities for Local Integration Policy*)
- FEDER** Fonds européen de développement régional
- FS** Fonds structurels
- ORATE** Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen
- PIB** produit intérieur brut
- PME** petites et moyennes entreprises
- PTE** pactes territoriaux pour l'emploi
- SMESTOs** petites et moyennes villes (de l'anglais *Small and medium sized towns*)
- TCE** Traité instituant la Communauté européenne
- TIC** technologies de l'information et de la communication
- UE** Union européenne
- ZMU** zones morphologiques urbaines

LISTE DES TABLEAUX ET DES GRAPHIQUES

| | |
|--|----|
| Tableau 1 | |
| Typologie des structures d'État..... | 14 |
| Tableau 2: | |
| Aperçu synoptique des niveaux administratifs locaux dans l'UE27..... | 15 |
| Tableau 3: | |
| politiques ou domaines de l'action communautaire | 21 |
| Tableau 4 | |
| Aperçu de la décentralisation des compétences en matière d'aménagement du territoire..... | 22 |
| Tableau 5 | |
| Marché du logement viennois (résidences principales) par mode d'occupation (2007)... | 46 |
| Tableau 6 | |
| Marché viennois du logement (résidences principales et secondaires) par propriétaire d'habitation (2001)..... | 46 |
| Figure 1 | |
| Proportion d'habitations vétustes par rapport au parc immobilier total, Vienne (1961-2001) | 48 |

RÉSUMÉ

Le partage des responsabilités entre l'Union européenne et ses États membres a fait l'objet de discussions et de recherches approfondies, notamment en préparation au traité de Lisbonne. S'il est fort probable que ce débat se poursuive, avec une alternance de hauts et de bas, une attention nettement moindre est portée aux interactions complexes et variées entre l'UE, ses 27 États membres et leurs innombrables collectivités locales et régionales.

La présente étude vise à offrir à la commission du développement régional du Parlement européen ce qui ne peut être qu'un panorama illustré du statut, des compétences et des structures des collectivités locales sur l'ensemble des 27 États membres. Elle présente ensuite une analyse critique du rôle des politiques, des approches et des initiatives des collectivités locales dans la lutte contre les disparités locales. Cette analyse s'appuie sur des recherches et est étoffée par sept études de cas sur les situations et initiatives locales dans différents États membres.

Le groupe de travail de l'UE sur la gouvernance à plusieurs niveaux classe les États membres en quatre catégories: États unitaires centralisés, États unitaires décentralisés, États unitaires régionalisés et, enfin, États fédéraux. Dans chacune de ces catégories, les collectivités locales ont un statut et un degré d'autonomie variables, et pour compliquer davantage encore la situation, il y a des différences majeures entre les différents niveaux des collectivités locales à l'intérieur d'un même État ainsi qu'en ce qui concerne leur situation dans les États membres relevant de la même catégorie.

À un bout du spectre, les collectivités locales des États unitaires centralisés tels que la Roumanie ou l'Irlande jouissent d'une autonomie relativement restreinte, même dans les domaines politiques où elles possèdent d'importantes responsabilités. Dans les États fédéraux comme la Belgique ou l'Allemagne, les compétences des collectivités locales ou régionales sont définies par voie légale, voire dans la Constitution. Les collectivités locales ont un statut et des compétences différentes, comme le démontrent clairement, par exemple, un *Land* et une municipalité allemands.

Ces différences ont souvent des fondements historiques et culturels, qui jouent un rôle au moins aussi important dans la définition de l'approche des collectivités locales que leur statut juridique ou constitutionnel. Les évolutions sociales et économiques, telles que l'expansion urbaine dans les comtés ou provinces voisins et la modification des schémas migratoires ou des déplacements domicile-travail, ont souvent dépassé les frontières officielles des collectivités locales. Des réalités similaires, quoique plus complexes, peuvent être observées dans les régions frontalières où les zones d'attraction économique et les zones d'habitation traversent les frontières nationales et affectent les collectivités locales d'États membres aux structures de gouvernance différentes.

Les niveaux d'autonomie financière varient non moins largement entre les collectivités locales. Certaines sont essentiellement tributaires du financement national, tandis que d'autres sont relativement libres de fixer et de percevoir leurs impôts, voire d'émettre leurs propres obligations pour rassembler des fonds. La plupart dépendent dans une mesure plus ou moins grande du financement national et il peut y avoir des différences considérables au sein d'un même État membre et entre différents États membres. Certains connaissent un système transparent officiel, souvent établi sur la base d'un montant par habitant. Dans d'autres, le financement doit être politiquement négocié au cas par cas. On note une tendance à inviter les collectivités locales à entrer en concurrence et faire des offres publiques pour obtenir un financement de projets ou de capital. Cette tendance est notable en Italie et au Royaume-Uni.

Les collectivités locales ont, à divers degrés, la responsabilité de mettre en œuvre – sinon toujours de concevoir – un large éventail de politiques et de services. Cette responsabilité comprend l'aménagement du territoire et la planification de la construction, le logement, l'enseignement, l'environnement, les transports (construction et exploitation), la sécurité, la sécurité sociale, la santé et l'emploi, etc. Presque toutes ces matières ont un impact sur les disparités locales. Les collectivités locales ont également un rôle majeur à jouer dans la mise en œuvre et la réalisation des principales stratégies européennes telles que Lisbonne et Göteborg, le plan d'action pour l'environnement, la charte de Leipzig et l'Agenda social, pour ne citer que quelques exemples.

Le recours à la gouvernance à plusieurs niveaux a créé le besoin croissant de mécanismes et de plateformes de coordination. Ceux-ci peuvent opérer sur une base sectorielle telle que les transports, mais l'expérience européenne facilite également l'émergence d'une approche territoriale.

Le document «Agenda territorial» issu de la réunion ministérielle informelle de Leipzig en 2006 a souligné la nécessité de la coordination territoriale et a mis en lumière diverses approches en la matière. Il a également présenté des arguments en faveur de nouvelles formes de gouvernance territoriale. Un modèle bien établi est celui des Eurorégions, et le groupement européen de coopération territoriale (GECT) offre un instrument juridique flexible de coopération entre différents niveaux de gouvernement, les organismes publics et les parties prenantes privées par-delà les frontières nationales. Ces groupements territoriaux peuvent être fondés sur des projets et combiner différents territoires officiels.

Les collectivités locales se voient souvent contraintes de porter remède à des disparités sociales dues à des évolutions ou des politiques dont elles n'ont pas le contrôle et sur lesquelles elles ont peu d'influence. Les tendances économiques mondiales peuvent entraîner le déclin ou l'effondrement des industries traditionnelles. Une ville ou une région dépendant fortement d'une industrie sur le déclin, comme la métallurgie ou la construction navale, peut être soudainement confrontée à d'énormes besoins sociaux, territoriaux et de développement, lorsque son assiette d'imposition s'effondre. L'étude de cas sur la ville polonaise d'Elblag illustre ce cas de figure.

L'étude de cas sur Marinha Grande décrit une ville portugaise où plus de 60 % des emplois relèvent d'industries traditionnelles (verre et matières plastiques) et où le conseil communal a joué un rôle central dans le lancement d'un pacte territorial pour l'emploi (PTE) impliquant les partenaires sociaux et d'autres parties prenantes dans un effort actif visant à diversifier l'économie de la ville.

Dans certains pays, on a pu observer une forte tendance, en particulier chez les personnes aux revenus les plus élevés, à quitter les villes mêmes pour s'installer dans les faubourgs, réputés offrir de meilleures conditions de logement (logements individuels, par opposition aux immeubles à appartements) et une meilleure qualité de vie. Cette tendance est illustrée dans les études de cas sur Budapest et Vienne. Dans d'autres pays, comme la France, la tendance voit davantage les zones résidentielles les plus attrayantes s'inscrire dans les villes mêmes, les banlieues étant réservées aux logements sociaux.

Une autre tendance s'est fait jour ces dernières années, qui voit les résidents urbains quitter les villes pour s'installer non pas dans les faubourgs immédiats mais à une certaine distance, dans les villes et villages des régions rurales avoisinantes. Aux États-Unis, cette évolution du logement a été baptisée «*exurbs*». En Europe, elle remet en question les définitions traditionnelles des zones «urbaines» et «rurales».

Les schémas migratoires entre les villes où vivent plus de 74 % des citoyens de l'UE et leurs périphéries ou leurs régions rurales avoisinantes influent sur les prix des terrains et

du logement, les assiettes locales d'imposition et les services. Un tel choix de vie implique en général une utilisation accrue de la voiture personnelle par opposition aux transports publics, avec toutes les questions de durabilité qui en découlent.

Non restreintes, les forces du marché tendent à pousser les personnes à bas revenus vers les zones offrant un logement à bas prix et, souvent, de mauvaise qualité. Les politiques et interventions locales peuvent soit renforcer soit contrebalancer les tendances du marché afin d'assurer une mixité sociale stable tout en évitant la création de zones défavorisées dans les villes.

Les nouveaux États membres d'Europe centrale et orientale ont hérité d'un parc immobilier composé en grande partie de lotissements d'immeubles à appartements qui étaient évidemment propriété publique sous le régime communiste. L'étude de cas sur le lotissement Havanna à Budapest illustre de quelle manière les villes et les municipalités locales réalisent la privatisation du logement tout en préservant le tissu social de leurs communautés.

L'immigration issue d'autres États membres ou de pays extracommunautaires fait jouer de nouvelles pressions sur les services locaux, y compris le logement, l'enseignement et l'emploi. L'étude de cas sur le plan d'entreprise stratégique de la ville de Leicester permet de mieux comprendre comment un consortium local soutenu par des fonds municipaux, nationaux et communautaires s'efforce de composer avec une situation où quelque 40 % des résidents appartiennent à des minorités ethniques.

L'immigration lance des défis particuliers dans des sociétés davantage habituées à l'émigration. L'étude de cas sur la politique de diversité de Turku montre comment cette ville de Finlande tente de s'adapter à une situation inédite de ce genre. La ville de Turku a mis un accent particulier sur l'offre d'emplois et de formations aux 4,4 % de sa population qui sont issus de la migration, la plupart sous le statut de réfugié.

La structure, les traditions et les ressources des collectivités locales conditionnent évidemment leur capacité à élaborer des politiques visant à combattre et réduire les disparités. Toutes les collectivités locales, quel que soit leur statut, possèdent effectivement un savoir et des contacts locaux et sont confrontées à leurs réalités locales au quotidien. Cela peut leur permettre de mettre au point des approches et des stratégies intégrées dans des domaines tels que le logement, les soins de santé, l'enseignement et l'emploi. Certaines collectivités locales doivent peut-être accroître leur capacité à solliciter des fonds nationaux et communautaires afin de mettre en œuvre de telles approches.

Les disparités sociales au niveau local sont des phénomènes aux multiples facettes qui se sont révélés résistants tant aux approches sectorielles ciblées imposées d'en haut qu'aux mesures locales isolées – la construction de nouveaux logements ne suffit pas à elle seule à éradiquer les désavantages sociaux dans une zone donnée. Les actions coordonnées associant les partenaires sociaux, la société civile locale, la collectivité locale et les différentes branches du gouvernement national se sont en effet révélées obligatoires. Les collectivités locales ont un rôle décisif s'agissant de rassembler tous ces acteurs et parties prenantes.

Améliorer les compétences, offrir des formations, associer les services et ressources pédagogiques locaux à des objectifs de développement économique fait partie intégrante de toute approche stratégique locale. Les collectivités locales sont, là encore, bien placées pour réunir ces différentes parties prenantes.

Il est essentiel de recenser les atouts d'une région locale et de les faire connaître pour attirer le capital et les ressources humaines. Une grande partie de ce savoir local se trouve souvent à « portée de main » des collectivités locales qui, en général, se font également une

image relativement précise des lacunes locales. Les collectivités locales doivent avoir accès aux fonds nationaux ou communautaires pour pouvoir effectuer certains des investissements requis par ces analyses et ces efforts.

Le savoir et l'expérience locaux doivent être définis, consignés et partagés. Ce partage peut impliquer la mise en commun, par les collectivités locales, des meilleures pratiques et des expériences – comme l'indique l'étude de cas sur Elblag, où les collectivités locales suédoises et britanniques ont été à même de prêter assistance aux pouvoirs publics de la ville.

Un mécanisme opérationnel clair doit également être en mis place afin de pouvoir utiliser les expériences locales dans le but d'améliorer l'efficacité des systèmes nationaux et européens d'élaboration des politiques. L'évaluation des politiques doit en outre être répercutée sur le processus de création de savoir local. Le cycle exemplaire, allant de l'élaboration des politiques à leur mise en œuvre en passant par l'apprentissage, est mis en application dans toutes les politiques communautaires territoriales nécessitant la participation des acteurs locaux concernés.

La présente étude ne saurait offrir une vue détaillée des actions et des problèmes de toutes les collectivités locales à travers l'UE. En revanche, elle montre la manière dont différentes collectivités ont recensé les problèmes locaux, réels ou potentiels, et les approches qu'elles ont suivies ou qu'elles élaborent afin de combattre les disparités locales.

La gouvernance inclusive à plusieurs niveaux est à la fois une nécessité et, de plus en plus, une réalité. Il convient de l'étudier, de la consigner et de la promouvoir en tant qu'élément essentiel du processus de développement social et économique durable.

Recommandations clés

- (1)** Les solutions de gouvernance à plusieurs niveaux peuvent contribuer à compenser le manque de compétences des collectivités locales dans différents domaines et doivent dès lors être promues au niveau communautaire. Il y a lieu de mettre au point des modèles et des instruments de gouvernance à plusieurs niveaux applicables à l'échelon local.
- (2)** Il convient d'encourager également les approches territoriales ailleurs que dans le FEDER afin de créer des «points d'accès» supplémentaires pour les collectivités locales.
- (3)** Le logement et l'emploi sont deux domaines politiques dans lesquels les plus petites collectivités locales souffrent en général le plus d'une pénurie de compétences adéquates afin de lutter contre les disparités. Dans ces domaines, il convient de renforcer le rôle habilitant de l'UE (par la valorisation de projets, de la recherche et des initiatives).
- (4)** Les régimes de financement qui permettent d'apporter des réponses «innovantes» et «exploratoires» aux problèmes locaux, très fluctuants, sont essentiels pour les petites et moyennes collectivités locales et doivent être développés plus avant.
- (5)** La valorisation et le soutien de l'échange de connaissances, en particulier sur les enjeux locaux, doivent être intégrés dans les programmes communautaires concernés (p.ex. répercussion accrue dans les programmes de coopération transnationale).
- (6)** L'évaluation des politiques locales doit être répercutée sur le processus de création de savoir local. Le cycle exemplaire, allant de l'élaboration des politiques

à leur mise en œuvre en passant par l'apprentissage, est mis en application dans toutes les politiques communautaires territoriales qui nécessitent la participation des acteurs locaux.

- (7)** Le savoir-faire sur les enjeux locaux doit également être renforcé au sein des administrations locales, qui sont en général débordées par les questions de «mise en œuvre administrative» et l'absorption des ressources en temps voulu.
- (8)** Les activités promues par les groupes d'acteurs locaux (p. ex. les groupes d'action locaux) assurent une visibilité et une appropriation élevées des résultats. Il convient de développer les approches favorisant le recensement autonome des besoins locaux, la préparation de stratégies locales et la mise en œuvre (p. ex. au moyen de subventions globales).
- (9)** Afin d'accroître les chances des collectivités locales de participer aux programmes de financement ouverts à la concurrence, il convient d'encourager (également à l'échelon communautaire) les programmes de renforcement des capacités.
- (10)** S'agissant de la charge administrative liée à la gestion des projets UE, il y a lieu de revoir les questions relatives à la proportionnalité des exigences, notamment eu égard aux petites et moyennes collectivités locales.
- (11)** Il convient d'associer davantage les collectivités locales à l'élaboration des politiques (aux niveaux régional, national et communautaire) afin de garantir la ventilation des actions au niveau local et le «transfert» des stratégies communautaires aux acteurs locaux.
- (12)** L'élaboration, l'application des principales stratégies communautaires (Lisbonne, Göteborg, etc.) ainsi que la rédaction de rapports les concernant doivent tenir compte de la contribution locale et la rendre visible afin d'accroître l'engagement des acteurs locaux.

1. CADRE CONCEPTUEL

1.1. Introduction

La répartition des compétences entre l'Union européenne (UE) et les États membres a fait l'objet de nombreuses discussions, particulièrement pendant la préparation du traité de Lisbonne. Toutefois, une attention beaucoup moindre a été accordée au partage des pouvoirs au sein même des États membres, c'est-à-dire entre le niveau national et les niveaux infranationaux, car cette division relève de la subsidiarité.

Les collectivités locales et régionales, leurs compétences, leurs principes opérationnels, leurs pouvoirs budgétaires et leur rôle dans les processus décisionnels au niveau national et régional varient sensiblement d'un État membre à l'autre. De plus, ces éléments sont en perpétuelle évolution compte tenu des processus de centralisation ou de décentralisation en cours dans plusieurs États membres.

Quel que soit le type de gouvernement du pays – centralisé, décentralisé/régionalisé ou fédéral -, facteur qui influence principalement la relation entre les régions et l'État central, les collectivités locales jouent un rôle important dans la mise en œuvre concrète des politiques.

Les collectivités locales jouent un rôle essentiel dans un certain nombre de domaines politiques tels que la planification, le logement, l'enseignement, l'environnement, la mobilité (transports urbains, sécurité routière), la sécurité sociale, la santé, l'emploi, etc. Ces domaines ont presque tous des retombées sur les disparités locales. Les collectivités locales ont un rôle majeur à jouer dans la mise en œuvre des grandes stratégies européennes telles que celles de Lisbonne et de Göteborg, le plan d'action pour l'environnement, la charte de Leipzig et l'Agenda social, pour ne citer que quelques exemples.

La présente étude vise à fournir à la commission du développement régional une analyse critique et approfondie des compétences des collectivités locales des 27 États membres et de leur rôle dans la lutte contre les disparités sociales. Ses objectifs sont les suivants:

- rendre compte de la diversité des compétences des collectivités locales au sein de l'UE;
- évaluer le rôle des collectivités locales au sein de chaque État membre;
- évaluer le rôle des collectivités locales des États membres dans la lutte contre les disparités sociales.

Le chapitre 1 de cette étude détaille les compétences des collectivités locales de l'UE et présente une analyse de la forme et des caractéristiques des disparités sociales ainsi que des principaux problèmes rencontrés lorsqu'on tente de les aplanir.

Des exemples de réactions des collectivités locales sont présentés au chapitre 2, comprenant une série d'exemples de bonnes pratiques de lutte contre les disparités sociales, notamment une évaluation de l'importance des compétences juridiques des collectivités locales.

Une série de recommandations et d'orientations pour les dirigeants sont fournies au chapitre 3.

1.2. Le niveau local et ses compétences

Le présent chapitre vise à expliquer ce qu'on entend par «collectivité locale» dans les différents États membres et quelles sont les compétences communes de ces collectivités au sein de l'UE27.

1.2.1. Systèmes administratifs

Les pouvoirs et responsabilités politiques des collectivités locales de l'UE27 dépendent fortement du contexte politico-institutionnel des États membres au sein desquels elles agissent, qui détermine les pouvoirs institutionnels conférés aux différents niveaux d'administration de l'État membre. Tel est le fondement juridique des pouvoirs, qui influence donc directement les politiques locales de lutte contre les disparités sociales.

Les caractéristiques institutionnelles et, souvent, constitutionnelles des États membres ont été classées par le groupe de travail de l'UE sur la gouvernance à plusieurs niveaux¹ en quatre catégories, en fonction du degré d'autonomie des niveaux infranationaux et du mode de transfert des pouvoirs:

- les **États unitaires (centralisés)** ont des institutions exécutives uniquement au niveau local et national. Des niveaux régionaux peuvent exister pour des raisons administratives, mais restent subordonnés à l'État central;
- les **États unitaires décentralisés** ont engagé un processus de réforme pour établir des autorités régionales élues au-dessus du niveau local;
- les **États unitaires régionalisés** sont caractérisés par l'existence de gouvernements régionaux élus dotés d'un statut constitutionnel, de pouvoirs législatifs et d'une grande autonomie;
- les **États fédéraux** disposent de systèmes de partage des pouvoirs garantis par la constitution.

¹ Groupe de travail «Gouvernance à plusieurs niveaux: Articulation et mise en réseau des différents niveaux territoriaux» (Groupe 4c), 2001. http://ec.europa.eu/governance/areas/group10/report_fr.pdf

Tableau 1: typologie des structures d'État

| Structure d'État | État membre |
|-------------------------------|---|
| États unitaires | Bulgarie, Chypre, Estonie, Grèce, Hongrie, Irlande, Lituanie, Luxembourg, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Slovénie |
| États unitaires décentralisés | République tchèque, Danemark, Finlande, France, Lettonie, Pays-Bas, Slovaquie, Suède |
| États unitaires régionalisés | Espagne, Italie, Malte, Pologne, Royaume-Uni |
| États fédéraux | Allemagne, Autriche, Belgique |

Source: http://ec.europa.eu/governance/areas/group10/report_fr.pdf et rapport final du projet de l'ORATE 2.3.2. (pour la classification des nouveaux États membres)

Ces dernières années, beaucoup de variations d'un type à l'autre ont été observées, souvent appelées «régionalisation», un terme assez vague décrivant une grande variété de changements concrets dans les structures institutionnelles des États membres.

La **décentralisation** désigne le transfert de compétences à un niveau inférieur, le niveau central conservant le pouvoir global.

La **déconcentration** est une forme plus poussée de décentralisation qui englobe les parties prenantes non publiques, la sphère économique ainsi que certaines parties de la société civile au sein d'accords de gouvernance visant à accomplir des tâches publiques et à obtenir des bénéfices publics.

Tableau 2: aperçu synoptique des niveaux administratifs locaux dans l'UE27²

| État membre | Niveau municipal | Nbre de municipalités | Conseil municipal directement élu | Responsable directement élu (maire) |
|--------------------|--|-----------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|
| Allemagne | Gemeinden, kreisfreie Städte, | 12 432 | O | O/N |
| Autriche | Gemeinde | 2 358 | O | N |
| Belgique | gemeenten, communes, Gemeinden | 589 | O | N |
| Bulgarie | obshtina | 264 | O | O |
| Chypre | demoi, koinotites | 33 | O | N |
| Danemark | kommuner | 98 | O | N |
| Espagne | municipios | 8 109 | O | N |
| Estonie | omavalitsus; Innad, vallad | 554 | O | N |
| Finlande | kunta | 415 | O | N |
| France | communes | 36 680 | O | N |
| Grèce | dinos, koinotita | 1 034 | O | O |
| Hongrie | municipalités, villages | 3 169 | O | O |
| Irlande | municipalities | 80 | O | N |
| Italie | comuni | 8 101 | O | O |
| Lettonie | pgasts, pilesta, republikas pilseta, novads | 525 | O | N |
| Lituanie | savivaldybė; rajono savivaldybė, miesto savivaldybes | 60 | O | N |
| Luxembourg | commune | 116 | O | N |
| Malte | municipalities | 68 | O | N |
| Pays-Bas | gemeenten | 443 | O | O |
| Pologne | gmina | 2 478 | O | O |
| Portugal | municípios | 308 | O | N |
| République tchèque | obec | 6 254 | O | N |
| Roumanie | comune | 3 005 | O | O |
| Royaume-Uni | shire counties, unitary authorities, district councils | 114 | O/N | O/N |
| Slovaquie | obec | 2 887 | O | O |
| Slovénie | obcina, mestna obcina | 210 | O | O |
| Suède | kommuner | 290 | O | N |

² Représentation propre selon Michael Keating et Jacques Ziller, *La répartition des pouvoirs entre l'UE, les États membres et les collectivités régionales et locales*, publication en ligne, Comité des régions, 2008.

1.2.2. Déconcentration et décentralisation: évolution des systèmes d'administration territoriale au niveau local et régional

Dans les années 1950, 1960 et 1970, les politiques régionales étaient souvent centralisées, le but étant d'assurer le développement harmonieux de l'ensemble du territoire national. Les institutions comprenaient notamment des agences de développement placées sous le contrôle du gouvernement central et des dispositifs de planification régionale. Ces derniers devaient servir de lien entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux ainsi qu'entre le gouvernement, d'une part, et le secteur privé et la société civile, d'autre part. Certains États disposaient de conseils régionaux de développement rassemblant les différents niveaux de pouvoirs et les secteurs public et privé. Les résultats ont été mitigés, car ces organes n'avaient souvent que peu de pouvoirs et étaient incapables de résoudre les conflits de priorités. Dans certains pays, ils se sont peu à peu transformés en gouvernements régionaux élus. En Allemagne, la nécessité de rassembler le pouvoir central et les pouvoirs régionaux au sein du système fédéral a été satisfaite grâce au programme-cadre relatif à la tâche d'intérêt commun. Parallèlement, les États ont cherché à rationaliser et à consolider les pouvoirs locaux et ont introduit des structures métropolitaines afin de faciliter la planification.

La crise économique des années 1970 a remis en question le modèle centralisé de la politique régionale. Depuis lors, les tendances à la décentralisation ont continué à le modifier. Dans les années 1980, certains pays se sont mis à privilégier le niveau urbain au détriment du niveau régional. La doctrine académique a commencé à souligner le rôle des villes, surtout à partir du moment où les économies se tournaient davantage vers les services. Le gouvernement métropolitain s'est alors retrouvé démodé.

Dans les années 1990, l'accent a été mis sur la compétitivité et la concurrence régionale et locale, et ce en raison de l'évolution de la pensée académique sur les moteurs de la croissance, qui privilégiait désormais le développement endogène et le capital social et humain, et non plus les politiques de diversion ou les subventions. Les politiques de diversion se retrouvaient de toute façon mises à mal par l'austérité fiscale, la concurrence mondiale et les règles de concurrence communautaires. Les politiques de développement régional ont été largement transférées aux régions elles-mêmes. Cette époque a également été caractérisée par un regain d'intérêt pour le gouvernement métropolitain.

De plus, les gouvernements régionaux ont repris de la vigueur à partir des années 1990, pour des raisons qui n'ont rien à voir avec les besoins des politiques de développement. Les États complexes comme la Belgique, l'Espagne ou le Royaume-Uni ont introduit la déconcentration afin de pouvoir gérer les diversités nationales. Ces pays, comme d'autres tels que l'Italie, ont renforcé le pouvoir des régions afin de préserver l'efficacité et la responsabilité tout en réduisant les charges politiques et administratives pesant sur le niveau central. Des efforts ont été entrepris en vue de renforcer la décentralisation fiscale. En Allemagne et en Suisse, le fédéralisme a été réformé de manière à laisser davantage de responsabilités aux Länder et aux cantons, ce qui a été interprété comme un passage d'un fédéralisme coopératif vers un fédéralisme compétitif. Ces changements ont accentué la concurrence interrégionale en matière de taxes et d'investissement interne. Des efforts ont été entrepris en vue de faire participer le secteur privé à diverses formes de partenariats public-privé au niveau local et régional³.

³ Voir Michael Keating et James Hughes, *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe* (PIE/ Peter Lang, 2004).

Impact des politiques de l'UE

Depuis la fin des années 1980, la politique régionale de l'UE consacre énormément de fonds au développement et aux politiques et institutions concernées par celui-ci. L'UE a mis l'accent sur la nouvelle philosophie adoptée, en insistant moins sur les subventions et les infrastructures et plus sur le capital social et humain. Elle a demandé aux institutions administratives de mettre en œuvre les fonds structurels, tout en hésitant à dire aux pouvoirs nationaux comment ils devaient organiser leur gouvernance territoriale. Elle a insisté sur les partenariats, en y intégrant les acteurs non gouvernementaux. Dans les nouveaux États membres, elle a joué un rôle ambivalent en émettant très tôt des signaux favorables aux politiques décentralisées, avant de favoriser une administration centralisée dans les premières années de l'adhésion, puis de revenir à davantage de décentralisation. La politique de concurrence communautaire menée depuis les années 1980 a également eu des répercussions sur les politiques régionales de développement dans le sens où elle a réduit les aides d'État (au niveau national, régional et local) ainsi que les subventions implicites par le biais de subventionnements croisés.

Tout ceci dépeint un paysage remarquablement complexe. La politique de développement locale et régionale se compose d'une série d'instruments. Certains, comme l'éducation ou la santé, influent de manière indirecte sur le développement. D'autres, comme la planification, l'infrastructure et les aides d'État et européennes, sont plus directs. Le niveau européen et les niveaux nationaux jouent des rôles clés dans la régulation et le financement, mais tous les niveaux sont impliqués dans le processus de développement.

Importance accrue des niveaux infranationaux

Quel que soit le type de gouvernement mis en place, le niveau infranational a soit gagné de l'importance par rapport aux gouvernements nationaux, soit élargi son approche institutionnelle - quand les deux phénomènes ne se sont pas produits simultanément. Cette réalité « officielle » est pourtant parfois différente lorsque les pouvoirs budgétaires sont également pris en considération. Les compétences réglementaires et les finances publiques devraient agir en parallèle réciproquement, mais c'est pourtant davantage l'exception que la règle. Généralement, les pouvoirs budgétaires s'écartent des compétences réglementaires, notamment parce que le niveau local/municipal possède souvent plus de compétences budgétaires que de compétences réglementaires, quel que soit le type d'organisation de l'État concerné.

Cette importance accrue des niveaux de gouvernement infranationaux s'explique par plusieurs raisons. L'une d'entre elles est l'évolution des exigences de la politique de développement. La participation d'un ensemble plus large d'acteurs, issus à la fois du secteur public et du secteur privé, à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques de développement est actuellement envisagée comme l'un des facteurs cruciaux de la réussite de ces politiques. Les politiques de croissance axées sur l'innovation, la promotion de l'esprit d'entreprise et des gains de productivité en donnant naissance à une société de la connaissance (apprentissage tout au long de la vie), etc., exigent davantage d'interactions entre les différents groupes d'acteurs impliqués. Les gouvernements ne peuvent gérer efficacement ces interactions qu'au niveau « infranational ». Cela s'explique notamment par l'évolution de la politique régionale de développement, qui est passée d'une approche dominée par l'équité à une approche plus axée sur la compétitivité et la croissance, et par la transition d'un système d'aide régionale vers une approche (de programmation) plus stratégique.

Les compétences gouvernementales régionales ont également évolué pour d'autres raisons. Les États à l'organisation complexe comme la Belgique, l'Espagne ou le Royaume-Uni ont introduit la déconcentration afin de pouvoir gérer les diversités nationales. Ces pays,

comme d'autres tels que l'Italie, ont renforcé le pouvoir des régions afin de préserver l'efficacité et la responsabilité tout en réduisant les charges politiques et administratives pesant sur le niveau central.⁴

La recherche d'une plus grande efficacité administrative et plus particulièrement d'une offre plus efficace de biens publics a fréquemment contraint de nombreux États membres à réorganiser leur cadre gouvernemental, souvent, mais pas toujours, en optant pour davantage de décentralisation ou de régionalisation. On a également observé une centralisation contre-productive, tant au sein des différents niveaux infranationaux qu'entre le gouvernement central et les gouvernements infranationaux, par exemple au niveau de l'organisation des tribunaux et en ce qui concerne certains services aux citoyens (principalement liés à l'utilisation intensive des TIC par le secteur public).

Il y a également eu des efforts visant à renforcer la décentralisation fiscale dans certains pays. En Allemagne, le fédéralisme a été réformé de manière à octroyer davantage de responsabilités aux Länder. Ces changements ont accentué la concurrence interrégionale en matière de taxes et d'investissement interne.

⁴ Voir Michael Keating, «*Territorial Government in the New Member States*», in Wojciech Sadurski, Jacques Ziller et Karolina Zurek (éd.), *Après Enlargement. Legal and Political Responses in Central and Eastern Europe*, Florence: Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Institut universitaire européen, 2006, pp. 249-70.

Principales constatations

- La responsabilité de la mise en œuvre des politiques communautaires peut également être divisée, décentralisée ou partagée, d'une manière correspondant ou non à la division nationale des compétences. Globalement, l'Union européenne compte sur les pouvoirs infranationaux pour mettre en œuvre bon nombre de ses politiques et pour s'engager davantage envers ses citoyens.
- Il est possible d'observer, dans certains États membres, une certaine tendance au regroupement des pouvoirs locaux visant à renforcer leur efficacité et à mettre en commun ressources et infrastructures (p.ex. en Belgique et en Suède).
- Pour les pouvoirs infranationaux des nouveaux États membres, l'élargissement de l'UE a été un véritable vecteur de changement. Pendant leur période de transition, ces pays ont entrepris des réformes majeures de leur système de pouvoirs infranationaux.
- La politique régionale désigne les objectifs et les instruments destinés aux régions, mais elle peut être élaborée et gérée à n'importe quel niveau spatial. C'est pourquoi, dans les années 1960, la politique régionale était essentiellement l'affaire du gouvernement central, tandis qu'elle est davantage partagée aujourd'hui.
- Partenariats régionaux. Dans certains cas, le modèle des conseils régionaux, composés du gouvernement central, des gouvernements locaux et des partenaires sociaux, persiste.
- Une tendance à la décentralisation financière s'est dessinée, même si elle est irrégulière. Elle peut impliquer la décentralisation des décisions relatives aux dépenses ou de la fiscalité, auquel cas les taxes peuvent être affectées ou transférées. Les gouvernements locaux et régionaux peuvent disposer d'un pouvoir discrétionnaire plus ou moins important concernant les fonds qu'ils affectent au développement économique. Dans certains cas, les projets de développement sont financés conjointement par différents niveaux, dont l'UE.

1.2.3. Répartition des compétences

Dans le cadre de l'UE, le terme «compétence» sert à déterminer si l'Union ou les États membres ont la responsabilité, aux termes des traités CE, de prendre des décisions sur une politique particulière (voir le tableau ci-dessous). Pour déterminer si la CE ou les États membres sont compétents dans un domaine particulier ou pour une tâche spécifique, les termes «champs de compétence», «compétence partagée», «compétence communautaire» et «compétence exclusive» sont utilisés dans les traités actuels mais ces derniers n'énumèrent nulle part les compétences exclusives ou partagées.

Toutefois, les compétences au niveau local et régional ne sont pas spécifiées dans les traités et leur évaluation est très laborieuse, car elles varient considérablement d'un pays européen à l'autre. En règle générale, il est possible d'affirmer ceci :

- le niveau local, en tant qu'unité territoriale et administrative de base de la démocratie locale, est dirigé par un maire élu soit directement, soit indirectement (il est alors nommé par le conseil municipal);
- les pouvoirs exécutifs sont concentrés au niveau local et régional tandis que les pouvoirs législatifs sont limités au niveau national, ainsi qu'au niveau régional dans les États fédéraux ou régionalisés;
- la division élémentaire des compétences figure généralement dans la constitution du pays, tout en étant complétée par des législations (sectorielles), la jurisprudence, des actes parlementaires, etc.;
- la répartition des compétences peut changer très rapidement dans tous les États membres.

La répartition des recettes détermine la politique économique et fiscale applicable par les autorités locales ainsi que leur influence sur la politique fiscale. Il est possible d'observer une distinction entre les systèmes de répartition des recettes séparés ou combinés, les premiers offrant généralement un degré d'autonomie plus élevé et/ou davantage d'incitations à récolter suffisamment de recettes fiscales. Les pouvoirs relatifs aux dépenses attribués aux autorités locales leur confèrent davantage d'autonomie en ce qui concerne le volet «dépenses» du budget. Toutefois, le pouvoir décisionnel en matière de dépenses ne coïncide pas toujours avec le pouvoir de percevoir des recettes fiscales. La dimension fiscale se caractérise généralement par :

- les recettes budgétaires (p.ex. l'attribution des recettes fiscales en % du total des dépenses publiques; les pouvoirs fiscaux, le mécanisme institutionnalisé de péréquation fiscale, les transferts);
- un pouvoir décisionnaire sur les dépenses et sur ses propres instruments financiers (notamment les dispositions budgétaires visant à remplir les fonctions relatives à la politique de développement régional);
- des régimes de cofinancement prévalant à la fois entre le niveau de l'UE et les niveaux (infra)nationaux et au sein même des États membres.

Il ressort clairement du tableau ci-dessous qu'au niveau de l'UE, les niveaux régionaux n'ont de pouvoirs législatifs que dans les États régionalisés et fédéraux, tandis qu'ils disposent de compétences administratives dans les États unitaires et décentralisés. Au niveau régional et plus particulièrement au niveau local, les compétences administratives sont largement dominantes.

Tableau 3: politiques ou domaines de l'action communautaire⁵

| Politiques ou domaines de l'action communautaire ⁶ | Compétences de l'État/de l'Union | Compétences des niveaux régionaux | | |
|---|----------------------------------|-----------------------------------|------------------------|-----------------|
| | | États fédéraux ou régionalisés | États décentralisés | États unitaires |
| Économie et monnaie | exclusives | | | |
| Commerce | exclusives | | | |
| Agriculture | exclusives | législatives | | |
| Pêche | exclusives | législatives | | |
| Transport | partagées | législatives | administratives | |
| Culture | partagées | législatives | administratives | |
| Concurrence | partagées | | | |
| Emploi et affaires sociales | partagées | législatives | | |
| Environnement | partagées | législatives | administratives | |
| Industrie | partagées | | | |
| RDT | partagées | législatives | | |
| Réseaux de transport | partagées | | | |
| Santé publique | partagées | législatives | administratives | |
| Éducation et formation | partagées | législatives | administratives | |
| Protection des consommateurs | partagées | | | |
| Énergie | partagées | | | |
| Protection civile | partagées | législatives | | |
| Tourisme | partagées | | | |
| Douane | partagées | | | |
| Marché intérieur | exclusives | | | |
| Entreprises | partagées | | | |
| Société de l'information | partagées | | | |
| Politique régionale | partagées | | | |
| Audiovisuel | partagées | | | |

⁵ Groupe de travail «Gouvernance à plusieurs niveaux (2001): Articulation et mise en réseau des différents niveaux territoriaux» (groupe 4c). http://ec.europa.eu/governance/areas/group10/report_fr.pdf; modifié.

⁶ Les caractères gras indiquent les domaines revêtant une importance particulière pour la lutte contre les «disparités sociales» au niveau local.

Dans le cadre du projet ORATE 2.3.2, la déconcentration des pouvoirs dans le domaine de l'aménagement du territoire a été étudiée pour l'UE27, en observant une distinction entre les compétences faibles, élevées et fortes dans ce domaine.⁷ L'«aménagement du territoire» ayant été défini comme une «politique horizontale» englobant une large gamme de compétences visant à lutter contre les disparités sociales, cette étude constitue un indicateur utile de la déconcentration des compétences en matière de lutte contre les disparités sociales.

Tableau 4: aperçu de la décentralisation des compétences en matière d'aménagement du territoire

| Structure de l'État ⁸ | État membre | local | régional | national |
|----------------------------------|--------------------|-------|----------|----------|
| U | Bulgarie | ++ | ++ | +++ |
| U | Chypre | +++ | + | +++ |
| U | Estonie | +++ | ++ | +++ |
| U | Grèce | + | ++ | +++ |
| U | Hongrie | +++ | ++ | ++ |
| U | Irlande | +++ | + | +++ |
| U | Lituanie | +++ | ++ | +++ |
| U | Luxembourg | +++ | | +++ |
| U | Portugal | +++ | ++ | +++ |
| U | Roumanie | +++ | + | +++ |
| U | Slovénie | +++ | ++ | +++ |
| R | Italie | +++ | +++ | + |
| R | Malte | ++ | ++ | +++ |
| R | Pologne | +++ | + | +++ |
| R | Espagne | ++ | ++ | + |
| R | Royaume-Uni | +++ | + | +++ |
| D | République tchèque | +++ | ++ | ++ |
| D | Danemark | +++ | +++ | + |
| D | Lettonie | +++ | ++ | +++ |
| D | Slovaquie | +++ | +++ | +++ |
| D | Suède | +++ | ++ | + |
| D | Pays-Bas | +++ | ++ | +++ |
| F | Autriche | +++ | ++ | + |
| F | Belgique | ++ | +++ | + |
| F | Finlande | +++ | +++ | + |
| F | France | ++ | ++ | +++ |
| F | Allemagne | +++ | +++ | +++ |

Source: Projet ORATE 2.3.2, synthèse propre

Ce tableau indique que l'aménagement du territoire est une compétence forte des autorités locales pour les quatre types de structures d'État (avec un léger bémol pour les États fédéraux et les États unitaires régionalisés). En Belgique, en France, à Malte, en Espagne et en Bulgarie, les compétences en matière d'aménagement du territoire sont moyennes et elles ne sont faibles qu'en Grèce.

⁷ Voir le projet ORATE 2.3.2 (2006): Gouvernance des politiques territoriales et urbaines du niveau de l'UE au niveau local. Rapport final. Partie I. Résumé

⁸ D = unitaire décentralisé, F = fédéral, R = unitaire régionalisé, U = unitaire

Les plus grandes variations des compétences en matière d'aménagement du territoire s'observent néanmoins au niveau régional: c'est évidemment dans les États fédéraux qu'elles sont les plus fortes, puis dans les États unitaires décentralisés et régionalisés. Globalement, ce sont les niveaux régionaux des États unitaires qui disposent des compétences les plus faibles en matière d'aménagement du territoire.

Le niveau national est faiblement compétent au Danemark, en Suède, en Italie et en Espagne, tandis qu'il l'est moyennement en Hongrie et en République tchèque.

1.2.4. Les principes des politiques territoriales de l'UE

Un certain nombre de politiques territoriales de l'UE (telles que les fonds structurels, les programmes Leader, Interreg et URBAN) ont élaboré des normes d'action similaires au niveau local et régional: des partenariats verticaux entre les différents niveaux d'administration, des partenariats horizontaux entre les différents secteurs et avec la société civile, la diffusion des meilleures pratiques. Ces principes concernent non seulement les questions de répartition du pouvoir et de l'autorité entre les différents niveaux administratifs, mais également l'élaboration de stratégies communes. Les acteurs locaux au sein de l'UE sont désormais habitués à travailler dans un cadre de gouvernance à plusieurs niveaux pour réaliser leurs objectifs. Le principe de subsidiarité sert d'orientation constitutionnelle pour les rapports entre les différents niveaux de gouvernement et de gouvernance. L'article 5 (ex-article 3b) du traité instituant l'Union européenne dispose que *«[l]a Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité. Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. L'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité.»* Le principe de subsidiarité appuie donc également le concept de gouvernance à plusieurs niveaux, qui fournit des orientations pour définir la relation entre les différents niveaux de gouvernement.

Principes pertinents pour les gouvernements locaux au sein de l'UE

Subsidiarité

Ce principe permet de veiller à ce que les décisions prises se rapprochent le plus possible du citoyen et que la justification de l'action communautaire soit contrôlée en permanence: *«Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire.»*⁹

Proportionnalité

Ce principe dispose que l'action de l'UE doit se limiter à ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des Traités. L'Union doit sélectionner, dès que possible, l'approche laissant le plus de liberté aux États membres et aux particuliers.

⁹ Article 5, paragraphe 2, du traité instituant la Communauté européenne (TCE).

«L'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité.»¹⁰

Autonomie locale

L'autonomie locale désigne le droit et la capacité des collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi nationale, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.¹¹

Bonne gouvernance

«La gouvernance européenne concerne l'Union européenne, mais ne se réduit pas à la relation entre l'Union et des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux. Elle s'applique à la totalité du réseau de relations entre sphères de gouvernements, à l'intérieur des États membres et entre eux.»¹²

Partenariat

Le principe du partenariat est l'un des principes directeurs de la politique régionale de l'UE en matière de décisions et de gestion. C'est pourquoi une meilleure lisibilité, efficacité, transparence et démocratie de l'action communautaire et des enjeux européens en général passe notamment par une plus grande implication des collectivités régionales et locales dans les politiques communautaires à fort impact territorial. Leur perception par les citoyens serait ainsi améliorée¹³.

1.3. Principales caractéristiques des disparités locales

Dans ce chapitre, nous allons analyser les disparités locales et chercher à savoir lesquelles ont une forte composante locale. Peut-on observer à ce sujet certaines tendances dans l'UE27? Les disparités locales dépendent-elles de la taille de la municipalité? Quels domaines politiques convient-il d'envisager à cet égard? Quelles «questions» nécessitent une réponse particulière de la part des collectivités locales?

Cette étude émet l'hypothèse fondamentale que les disparités sociales dépendent dans une certaine mesure de la taille de la collectivité locale: les municipalités en zone urbaine sont confrontées à d'autres types de disparités (comme la ségrégation sociale, la migration, etc.) que celles situées dans des régions plus rurales. Aux fins de la description des caractéristiques pertinentes, les disparités sont donc divisées en trois rubriques:

- a) disparités locales au sein des communautés urbaines (grandes, moyennes et petites villes),
- b) disparités locales propres à certaines unités locales des zones rurales,
- c) disparités locales entre communautés rurales et urbaines.

Remarques méthodologiques concernant la définition des communautés urbaines et rurales

Au sein des communautés urbaines, il est possible de distinguer les grandes villes des petites et moyennes villes. Toutefois, la présente étude considère toutes ces villes sous une

¹⁰ Article 5, paragraphe 3, du traité instituant la Communauté européenne (TCE).

¹¹ Charte européenne de l'autonomie locale (Conseil de l'Europe, 1985).

¹² Livre blanc sur la gouvernance européenne.

¹³ Article 11 du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006.

même rubrique, car leurs disparités locales présentent des caractéristiques similaires. D'importantes différences entre les grandes villes et les petites et moyennes villes y sont toutefois exposées.

Dans cette étude, la catégorie des «villes» englobe les localités de plus de 100 000 habitants. Cette définition se base sur l'Audit urbain, qui en a recensé 501 au sein de l'UE27, dans lesquelles résident 36 % environ de la population.¹⁴ Des villes plus petites comptant entre 5 000 et 100 000 habitants ont été recensées sur la base des zones morphologiques urbaines (ZMU) définies par l'inventaire CORINE de l'occupation des sols. (Selon l'Audit urbain, 74 % de la population totale de l'UE27 réside dans des villes de plus de 5 000 habitants.)

Les méthodes les plus couramment utilisées pour définir les zones rurales sont fondées sur la densité et la taille de la population, la densité de l'emploi, l'occupation des sols, ou une combinaison de ces éléments.¹⁵ Des problèmes surviennent néanmoins lorsqu'il s'agit de définir les zones intermédiaires associant des caractéristiques urbaines et rurales. Dans la présente étude, les communautés rurales désignent les unités locales, qui n'appartiennent pas à la première catégorie (à savoir les municipalités de moins de 5 000 habitants).

1.3.1. Disparités locales au sein des communautés urbaines

Il est important de remarquer, en ce qui concerne la catégorie des «villes», que les disparités peuvent en principe désigner les disparités entre différentes villes, mais aussi au sein d'une même ville (par ex. les différences socio-économiques entre le centre urbain et ses faubourgs).

Croissance et déclin de la population

Selon les données de l'Audit urbain, deux tiers des villes de l'UE ont vu leur population croître entre 1996 et 2001, tandis que le troisième tiers accusait un recul de la sienne. Une forte tendance à la suburbanisation a été remarquée: dans 90 % des agglomérations urbaines, la population des faubourgs s'est accrue davantage que celle du centre-ville. Ce n'est que dans quelques rares cas que la population du centre-ville s'est accrue davantage que celle des faubourgs; dans de nombreux cas, en revanche, la population du centre-ville a reculé malgré une croissance globale de la population de la ville. Même lorsque la population globale déclinait, très peu de villes ont également connu une baisse de la population des faubourgs. Tel a été en revanche le cas de nombreuses villes de moindre importance où se trouve (se trouvait) l'industrie lourde.

Suburbanisation et ségrégation territoriale

Il est démontré que la croissance de la population dans les faubourgs s'accompagne d'une suburbanisation de l'activité économique. Dans 16 des 20 villes dans lesquelles le PIB peut être calculé au niveau NUTS 3 dans les zones urbaines et suburbaines, la part du PIB générée dans ces dernières a augmenté entre 1995 et 2003¹⁶, une hausse qui s'est révélée considérable dans certains cas, particulièrement dans les nouveaux États membres.

¹⁴ Des régions en pleine croissance, une Europe en pleine croissance. Quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale, Commission européenne, mai 2007.

¹⁵ Par exemple, au niveau des communautés locales, l'OCDE définit les zones rurales comme des communautés dont la densité de population est inférieure à 150 habitants par kilomètre carré.

¹⁶ Des régions en pleine croissance, une Europe en pleine croissance. Quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale, Commission européenne, mai 2007.

La ségrégation territoriale affecte également la qualité et la densité de l'offre de services sociaux et d'établissements d'enseignement. Les meilleures écoles, les meilleurs services d'accueil des enfants, soins de santé et services aux personnes âgées se situent souvent dans les zones résidentielles les plus favorisées. La ségrégation de la qualité du logement entraîne donc également une ségrégation de la qualité de l'offre de soins de santé, d'enseignement et d'aide sociale. Par conséquent, la suburbanisation est intimement liée à la ségrégation sociale de certaines zones urbaines.

La suburbanisation s'explique par plusieurs facteurs, dont la qualité de vie dans les centres urbains. Les prix élevés du logement, associés à une moindre qualité environnementale (espace, bruit, pollution atmosphérique) et à un sentiment d'insécurité dans les quartiers sont des facteurs de déménagement pour les classes moyennes qui peuvent se permettre d'acheter une maison dans les faubourgs. De plus, les municipalités des faubourgs permettent d'accéder à la propriété à des prix raisonnables, ce qui incite également les gens à s'y installer.

Évolution des quartiers et dégradation des zones urbaines

La suburbanisation affecte les villes de différentes manières. Elle peut entraîner l'étalement des villes ou modifier les quartiers: la vie dans les faubourgs nécessite un certain niveau de revenus, d'où l'apparition d'une ségrégation socio-territoriale. Les classes moyennes sont majoritaires dans les faubourgs, tandis que les plus faibles revenus restent dans les quartiers déshérités (souvent une combinaison d'ouvriers et d'immigrants). Les quartiers qui présentaient autrefois une bonne mixité sociale risquent aujourd'hui de perdre leurs résidents les plus favorisés. L'investissement dans l'entretien des logements à faible loyer chute tandis qu'un cercle vicieux de déclin s'enclenche.

Les quartiers qui voient partir leurs résidents les plus favorisés et dont la qualité des logements faiblit risquent de devenir des zones urbaines défavorisées où les mauvaises conditions de logement s'associent souvent à de mauvaises conditions sociales. Les habitants de ces zones ont généralement moins de possibilités d'accéder aux équipements sociaux de haute qualité que les résidents des zones les plus «attrayantes». Ils ont ainsi plus de difficultés à accéder à de meilleurs emplois, à augmenter leurs revenus et donc à accéder à la mobilité territoriale. Les tendances de la ségrégation et de l'exclusion sociale s'en voient renforcées. Les villes dont les industries sont en déclin courent les mêmes risques. Le résultat global est la diminution de la cohésion sociale et de l'égalité, qui affaiblit les performances économiques et nuit à la compétitivité. La marginalisation présente également d'autres aspects, tels qu'une inadéquation des services de transport et des taux de criminalité élevés dans les zones en déclin.

Les déplacements domicile-travail, conséquences de la ségrégation fonctionnelle

Les nouveaux faubourgs sont des zones résidentielles où les perspectives d'emploi sur place sont très rares. Les lieux de travail étant majoritairement situés dans les centres urbains ou dans les zones commerciales ou industrielles, les habitants des faubourgs sont contraints de faire la navette entre leur domicile et leur travail. L'offre d'aide sociale et de structures d'enseignement peut également être très faible, surtout dans les faubourgs les plus récents: l'accès à ces services nécessite donc également des déplacements. Ceux-ci deviennent donc davantage une obligation plutôt qu'un choix, et cela entraîne une ségrégation des fonctions au sein des zones d'attraction urbaine. Les déplacements conditionnent la vie au quotidien. L'architecture des faubourgs est souvent très homogène, composée de maisons individuelles, semi-individuelles ou en bande, d'où de faibles densités de population. Les transports publics ne seraient donc pas viables financièrement, d'où un niveau de services de transports en commun souvent médiocre en zone suburbaine. Les

déplacements impliquent donc l'utilisation de voitures, ce qui affecte la qualité de l'environnement (pollution sonore et atmosphérique) pour les habitants des faubourgs et les personnes résidant le long des voies empruntées par les navetteurs.

Disparités socio-économiques et taux de chômage élevés

75 % des villes étudiées dans l'Audit urbain présentent un taux de chômage inférieur à celui du pays dans sa globalité, étant donné que la plupart des gens qui travaillent dans ces villes font la navette depuis les faubourgs, tandis que bon nombre de résidents, surtout ceux qui sont peu qualifiés, rencontrent des difficultés pour trouver un emploi. Les personnes concernées sont, pour un grand nombre d'entre elles, des migrants et minorités ethniques nés à l'étranger qui se concentrent souvent dans les zones résidentielles à faible loyer des centres-villes. De plus, il a été démontré que même les migrants les plus qualifiés rencontraient davantage de difficultés pour trouver un emploi que le reste de la population. Dans de nombreuses villes de l'UE, outre les taux de chômage élevés, il existe également d'énormes disparités en matière d'emploi.

Bien que les plus fortes concentrations de chômage se rencontrent généralement dans les centres des villes (p.ex. dans l'est de Londres), dans certaines villes, elles sont localisées en périphérie, par exemple dans les grands ensembles résidentiels bâtis il y a 20, 30 ans ou plus. Les fortes concentrations de chômage dans des zones spécifiques ne se limitent toutefois pas aux grandes villes mais peuvent également se rencontrer dans les villes plus petites de moins de 250 000 habitants.

Pression concurrentielle de l'économie de la connaissance

Les zones urbaines sont les nœuds de l'économie de la connaissance. Ce sont dans les villes que les connaissances sont générées, traitées, échangées et commercialisées et ce sont dans les villes que l'innovation prend forme. Elles attirent les personnes talentueuses. Néanmoins, ici encore, les divers types de villes présentent différentes bases de connaissances et activités ainsi que différents potentiels économiques. Les zones métropolitaines ouvertes sur l'international et présentant une économie diversifiée, une base de connaissances puissante et une qualité de vie élevée sont très performantes au sein de l'économie de la connaissance. Les villes affichant des connexions optimales entre universités et entreprises sont plus compétitives sur le plan international. Celles qui n'ont pas ces connexions et plateformes de coopération sont moins compétitives et rencontrent des problèmes structurels qui nuisent à leur économie locale.

Perceptions de la qualité de vie

Les disparités décrites ci-dessus se retrouvent également dans l'enquête de perception de l'audit urbain réalisée en janvier 2004 en vue de mesurer les perceptions locales de la qualité de vie dans 31 villes européennes. Environ 60 % des répondants ne trouvaient pas facile la recherche d'emploi et, sur les 28 % ayant répondu l'inverse, la quasi-majorité ne trouvait la recherche que «plutôt facile». Les citoyens européens sont plutôt pessimistes quant au logement: 21 % d'entre eux seulement estiment qu'il est facile de trouver un logement décent à un prix raisonnable, tandis que 72 % pensent l'inverse. Il n'est pas surprenant de constater l'existence manifeste d'un rapport inverse entre l'offre d'emplois et l'offre de logements. Dans les villes présentant davantage de perspectives d'emploi, le coût de la vie est souvent également plus élevé. La sécurité est un sujet particulièrement important en ville et il est beaucoup plus influencé par les perceptions que par les chiffres réels de la criminalité: environ 40 % des citoyens se sentent en sécurité, tandis que 15 % d'entre eux ne se sentent jamais ou rarement en sécurité. En outre, les citoyens ont un sentiment positif à l'égard des transports publics: 64 % d'entre eux se disent satisfaits ou

très satisfaits des transports en commun dans leur ville, mais considèrent la pollution atmosphérique comme un problème (69 % contre 29 %). Les citoyens qui ne considèrent pas que la pollution atmosphérique soit un problème sont généralement plus satisfaits de leurs transports en commun. Enfin, les citoyens ont un avis très partagé au sujet des étrangers résidant parmi eux: 43 % pensent qu'ils se sont bien intégrés, tandis que 48 % ont un autre avis.

Compromis entre la taille de la ville et les disparités

Les données empiriques démontrent que des disparités locales existent également entre les grandes villes et les petites et moyennes villes (SMESTO). Les SMESTO peuvent offrir une qualité de vie élevée en combinant les avantages des équipements urbains avec l'accès à la campagne ou à la côte et un cadre attrayant. L'existence et la qualité de l'environnement naturel sont deux des grands facteurs expliquant la qualité de vie élevée de ces zones par rapport aux métropoles. Les tendances du développement des communautés urbaines indiquent un enrichissement des villes de taille moyenne tandis que les grandes métropoles ne sont plus les plus performantes en termes de population et d'emploi.

Possibilités et risques liés à la compétition à l'implantation

Les villes de taille réduite, bien qu'ayant un accès plus limité au marché mondial, peuvent bénéficier d'une certaine stabilité économique car leur économie se base souvent davantage sur le secteur des services.¹⁷

Les changements structurels, la tertiarisation et la mondialisation renforcent la concurrence entre les différentes zones, ce qui suppose à la fois des opportunités et des risques pour les petites et moyennes villes, qui courent aussi le risque de connaître un déclin urbain.¹⁸ La déstabilisation économique peut avoir de fâcheuses répercussions sur la structure sociodémographique et entraîner une hausse du nombre de personnes socialement défavorisées, davantage dépendantes des prestations sociales.

1.3.2. Disparités locales au sein des communautés rurales

Si l'Europe est une région fortement urbanisée, 20 % de sa population vit néanmoins en zone rurale.¹⁹ Toutefois, 23 % des zones à prédominance rurale ont un PIB par habitant supérieur à la moyenne européenne. Par ailleurs, durant la période 1995-2004, la croissance du PIB dans 43 % des zones rurales a été supérieure à la moyenne, contre 36 % des zones urbaines et 39 % des zones intermédiaires²⁰. Par conséquent, les zones rurales ne peuvent être automatiquement associées à un déclin et les zones intermédiaires ne peuvent être automatiquement associées à une expansion. D'importantes disparités peuvent être observées dans les communautés rurales, souvent similaires à celles des zones urbaines.

¹⁷ ORATE 1.4.1, «Le rôle des villes moyennes ou petites (SMESTO)», rapport final, mai 2006.

¹⁸ ORATE 1.4.1, «Le rôle des villes moyennes ou petites (SMESTO)», rapport final, mai 2006.

¹⁹ Le territoire compte pour la compétitivité et la cohésion, *Facets of regional diversity and potentials in Europe*, 3^e rapport de synthèse ORATE, résultats - automne 2006.

²⁰ Des régions en pleine croissance, une Europe en pleine croissance, quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale, Commission européenne, mai 2007.

La proximité des centres urbains, un facteur clé de développement économique

En général, les différences entre les zones rurales dépendent de leur proximité avec les centres urbains offrant des perspectives de développement diversifiées. Les preuves empiriques²¹ démontrent que les communautés rurales accessibles et attrayantes proches de centres urbains diversifiés attirent davantage de migrants qualifiés, ce qui gonfle également les recettes fiscales et permet ainsi de maintenir un niveau élevé de services publics. Dans la plupart des régions d'Europe, la taille des zones urbaines fonctionnelles a tendance à s'accroître en raison de l'élargissement des zones d'attraction, lui-même causé par l'amélioration des infrastructures de transport et des technologies de communication. En outre, la diversification des économies urbaines renforce la flexibilité du marché de l'emploi au sein d'agglomérations urbaines plus larges, ce qui améliore les possibilités d'habiter dans des zones rurales adjacentes.

Déclin démographique des zones périphériques

Si les zones rurales proches des grandes villes ou situées dans des endroits attrayants ont plus de chances de connaître une croissance démographique, de nombreuses autres zones rurales accusent, elles, un déclin démographique menaçant la viabilité des services d'intérêt général. De manière générale, le dépeuplement reste un problème pour de nombreuses zones rurales et plus particulièrement pour celles dont la densité de population est faible et qui sont géographiquement isolées, comme les régions périphériques des pays nordiques. On peut distinguer trois principales raisons à ce problème: trop de départs de jeunes, trop peu de naissances et trop de personnes âgées. Le manque d'emplois et le niveau de vie moins élevé en zone rurale poussent particulièrement les jeunes et les plus qualifiés à déménager, ce qui entraîne une perte de viabilité ainsi qu'un vieillissement de la population, une réduction des services et équipements de base et une nouvelle diminution des perspectives d'emploi. Les zones à prédominance rurale au sein de l'UE affichent donc des taux de chômage relativement élevés chez les jeunes (17,6 % de moyenne), un déclin naturel de la population prononcé et une forte proportion de personnes âgées (17 % des habitants étant âgés de 65 ans ou plus)²². L'augmentation de la proportion de personnes âgées entraîne une hausse de la part de retraités au sein de la population et une baisse du taux d'activité.

Diversification économique

Concernant la diversification économique en zone rurale, l'agriculture reste un secteur économique important dans les pays d'Europe de l'Est, mais son importance régresse néanmoins. Entre 2000 et 2005, l'emploi dans le secteur agricole au sein de l'UE25 a reculé de 5,7 % à 4,9 %, bien qu'il reste élevé dans un certain nombre d'États membres (Roumanie, 32 %, Pologne, plus de 17 %, Lituanie, 14 % et Lettonie, Grèce et Portugal, environ 12 %). L'emploi dans le secteur agricole devrait selon toutes probabilités décliner dans les années à venir, surtout dans les nouveaux États membres, un processus qui pourrait bien être accéléré par l'émigration, surtout dans les zones périphériques de l'est. Une rationalisation des exploitations pourrait s'ensuivre, donnant lieu à de nouvelles pertes d'emplois, incitant encore davantage les habitants à émigrer et provoquant éventuellement des abandons de terrains.

²¹ ORATE 1.1.2, Les relations urbain-rural en Europe, rapport final.

²² Des régions en pleine croissance, une Europe en pleine croissance. Quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale, Commission européenne, mai 2007.

Les communautés rurales sont en train de diversifier leur économie, basée sur la production de produits (agricoles), en l'élargissant à la production de services – souvent des services destinés aux zones urbaines ou aux résidents des zones urbaines – comme le tourisme et le divertissement. Parmi les grands changements associés à cette évolution, citons le déclin des emplois du secteur agricole, l'importance accrue de la multiplicité des activités agricoles et de la qualité des produits alimentaires, la recrudescence des emplois dans les secteurs des services, dans le secteur manufacturier et dans le secteur de la technologie de pointe, l'apparition de nouvelles utilisations de l'espace rural, comme par exemple la vente de détail, le tourisme, le divertissement et la conservation de l'environnement, l'altération de la structure démographique des zones rurales et les écarts croissants de revenus. En règle générale, les zones rurales les moins accessibles semblent rencontrer plus de difficultés pour diversifier leur économie. Néanmoins, lorsque les zones rurales réussissent à se vendre en tant qu'espaces de consommation pour citadins, leur diversification se révèle tout à fait fructueuse.

1.3.3. Disparités locales entre communautés rurales et urbaines

Le présent chapitre traite des disparités locales entre les communautés urbaines et rurales. D'une manière générale, et surtout dans les États membres à faible PIB, les différences de revenus entre zones rurales et zones urbaines et l'isolement des premières sont généralement plus marqués et le chômage est plus présent dans les communautés rurales. Enfin, le dépeuplement menace davantage les communautés rurales - surtout celles à faible densité de population et géographiquement isolées - que les zones urbaines, bien que les anciennes villes industrielles et certains centres-villes soient également à risque.

Migration ville-campagne

L'un des phénomènes les plus remarquables caractérisant les relations ville-campagne est la migration. La tendance prédominante en de nombreuses régions de l'UE reste une importante migration depuis les zones rurales, ce qui influence négativement leurs perspectives de développement économique. Alors que les jeunes migrent vers les zones urbaines pour leur travail ou leurs études, les membres de la population les plus inactifs et immobiles, souvent les personnes âgées, restent en zones rurales, aggravant ainsi le problème du vieillissement de la population.

Des liens plus complexes entre la ville et la campagne

Malgré ces tendances générales, dans de nombreux pays, les gens quittent la ville pour aller vivre, et parfois travailler, dans les communautés rurales et l'on note une immigration nette dans un grand nombre de zones rurales (contre-urbanisation), impliquant le transfert des activités de production des grands centres urbains vers de plus petites villes ou des zones suburbaines, ou encore vers des zones rurales plus éloignées offrant une meilleure qualité de vie. Il existe également des mouvements journaliers, hebdomadaires ou plus réguliers entre les zones urbaines et les zones rurales, comme par exemple les navettes vers le travail ou les déplacements en vue d'accéder aux services et aux activités récréatives. Cette tendance pourrait également s'expliquer par le raccourcissement de la durée des déplacements, grâce à l'amélioration des infrastructures et des technologies. Les jeunes ménages avec enfants sont les acteurs clés de cette dynamique. Ces flux peuvent déboucher sur une suburbanisation ou un étalement des villes, mais ils entraînent également une augmentation de la population des zones rurales, autrement dit, un processus de «ruralisation». Dans plusieurs régions de France et du Royaume-Uni, ce phénomène a donné lieu à une revigoration des zones rurales les plus reculées ainsi que des zones plus proches des villes. L'arrivée d'un nombre croissant de personnes en

provenance des grandes et moyennes villes peut modifier le caractère des zones rurales. Si elle peut améliorer les revenus et les recettes fiscales, contribuant ainsi au maintien des services publics et à l'expansion des marchés locaux, elle peut également entraîner une aggravation des disparités sociales et générer de nouvelles tensions en augmentant les prix des logements à des niveaux que les riverains ne peuvent se permettre. Dans quelques-unes des zones rurales les plus reculées, particulièrement au Royaume-Uni, le nombre croissant d'habitants temporaires de résidences secondaires et le nombre décroissant de riverains contraignent certains fournisseurs de services locaux à fermer boutique, encourageant ainsi encore davantage les riverains à partir, créant ainsi un engrenage en sens inverse.

Cette tendance à la «ruralisation» devrait être favorable à la stratégie de Lisbonne, car elle a renforcé la flexibilité territoriale des marchés de l'emploi, rassemblant ainsi les individus et les emplois sur une zone plus large qu'auparavant. Elle est toutefois moins bénéfique pour l'agenda de Göteborg, car une hausse des trajets en voiture pour des raisons professionnelles exige la consommation de ressources non renouvelables et crée de la pollution atmosphérique. Enfin, elle a également des répercussions sur certains thèmes tels que l'utilisation des terres et les structures sociales. Cet aspect du renouveau rural pose donc des questions très compliquées au sujet des stratégies de politique locale à appliquer.

Les perspectives d'emploi, moteurs de la migration

Ces tendances à la migration donnent de plus en plus d'importances aux zones «intermédiaires» et créent des liens ville-campagne plus complexes qu'un simple échange à sens unique entre les villes mercantiles et leurs arrière-pays. La croissance de la population des zones urbaines aggrave la congestion et provoque l'augmentation des prix du terrain, tandis que la demande de nourriture de qualité, de produits naturels locaux, d'un mode de vie rural, d'espaces pour des logements, d'équipements publics et d'une meilleure protection de l'environnement sont autant de facteurs qui multiplient les opportunités de développement et renforcent les pressions foncières.

L'accès aux emplois est une condition préalable à l'emploi et semble être la raison principale de la migration en provenance des communautés rurales. L'accès individuel au marché de l'emploi dépend des qualifications personnelles et du nombre de postes potentiels, accessibles et pertinents. Dans les communautés prospères, il est plus aisé que dans les localités en déclin et moins favorisées. C'est pourquoi les habitants de ces communautés défavorisées se trouvent face à une offre d'emplois plus réduite qui les incite à faire la navette ou à migrer vers les localités plus aisées.

Coûts des services sociaux et éducatifs

L'offre de services sociaux et éducatifs est fortement déterminée par les structures des localités. Les zones rurales à moindre densité de population comptent généralement moins d'installations publiques et les coûts d'exploitation par habitant des services sociaux et éducatifs y sont également plus élevés. Au vu des efforts visant à augmenter la rentabilité économique des dépenses publiques, les pouvoirs publics cherchent généralement à réduire les dépenses et donc l'offre de services sociaux dans ces zones rurales. La diminution des perspectives d'emploi dans le secteur public qui s'ensuit peut encore aggraver davantage les problèmes liés à l'emploi (surtout l'emploi des femmes) dans les localités rurales et périphériques.

Environnement et transport

Par ailleurs, il existe également des disparités entre villes et communautés rurales en matière d'environnement et de transport. Les grandes métropoles sont souvent moins attrayantes d'un point de vue environnemental, car la concentration de la population et des activités économiques dans les grandes villes exerce une pression sur le patrimoine naturel et l'environnement. Si de nombreuses villes européennes ont déjà amélioré leurs conditions environnementales, elles se retrouvent néanmoins toujours confrontées à des problèmes de congestion, de pollution, d'étalement, de dégradation du patrimoine naturel et, souvent, de dégradation physique de certaines parties de leur territoire. Les communautés rurales, en revanche, offrent un environnement local attrayant. Les réseaux de transport sont généralement peu développés en zone rurale et la hausse des prix de l'énergie s'y fait davantage sentir que dans la majorité des zones urbanisées.

1.4. Domaines politiques et instruments pertinents pour lutter contre les disparités au niveau local

Les autorités locales peuvent mettre en œuvre des actions dans plusieurs domaines politiques en vue de réduire les disparités sociales sur leur territoire: politiques de logement et d'aménagement du territoire, politiques d'emploi et d'éducation, services sociaux, politiques de transport, politiques environnementales et culturelles.

Dans chacun de ces domaines politiques, les collectivités locales utilisent les instruments sectoriels en fonction de leurs compétences respectives. Elles peuvent agir de manière autonome ou nécessiter davantage de coordination avec d'autres niveaux administratifs (soit par souci de cohérence avec une stratégie ou un cadre politique d'un niveau supérieur, soit pour gagner en influence sur certains sujets qui sortent totalement du cadre des compétences locales).

Les collectivités locales utilisent en outre plusieurs instruments horizontaux, caractérisés par une approche plus territoriale et plus axée sur les problèmes (combinant par exemple différentes mesures sectorielles). Les instruments horizontaux servent à

- a)** combiner différents instruments sectoriels de la compétence propre;
- b)** coordonner les instruments relevant à la fois de la compétence de la collectivité locale et de celle de différents niveaux administratifs.

S'agissant de la question de savoir quels instruments utiliser, il est indiqué dans le présent document que la disponibilité d'instruments sectoriels dépend à la fois des compétences des collectivités locales dans le domaine en question (p.ex. si le domaine des logements sociaux relève effectivement de la compétence d'une collectivité locale ou s'il est sous la responsabilité d'un niveau d'administration supérieur) et de la taille de la collectivité locale (les grandes métropoles sont plus susceptibles de prendre des mesures relatives au marché de l'emploi que les petites municipalités rurales).

1.4.1. Politiques de logement et d'aménagement du territoire

Instruments sélectionnés par les collectivités locales pour lutter contre les disparités

- Programmes de construction de logements sociaux
- Mesures de gestion du domaine public (mise à disposition de terrains pour la construction de logements subventionnés)
- Règlements locaux (ou régionaux) relatifs à l'accès au logement social (définition de critères)
- Programmes relatifs à l'environnement local, programmes de rénovation urbaine
- Régimes d'aide au logement pour les populations défavorisées
- Promotion, soutien ou participation à des projets financés par l'UE (comme par ex. JESSICA, FEDER, FSE, etc.) ou financés au niveau national ou régional dans le domaine concerné
- Mesures de lutte contre la ségrégation
- Financement de recherches municipales sur le marché du logement
- Stratégies locales d'aide aux sans-abris

La planification de stratégies, respectivement de politiques de logement et d'aménagement du territoire, joue un rôle majeur dans la lutte contre l'étalement des villes et la dispersion dans les zones (sub)urbaines. Il existe deux grandes catégories de politiques générales de logement disponibles au niveau local²³. La première catégorie élabore des mesures de renforcement du marché du logement pour la population locale. Les mesures de la seconde catégorie, elles, servent à promouvoir les approches en matière de logement en tant qu'outils de développement économique (et urbain) entrant dans le cadre des processus régionaux et territoriaux des banlieues. La première approche est plus largement appliquée et produit des résultats plutôt à court terme. Elle s'intéresse moins aux éventuels déséquilibres, tandis que le second type d'approche se penche de manière plus approfondie sur les interconnexions existant entre le logement et les autres secteurs. La deuxième catégorie considère davantage le logement comme un outil servant à promouvoir le développement (économique ou urbain); les objectifs fixés en matière de logement contribuent donc à la réalisation d'objectifs stratégiques plus vastes.

L'utilisation de l'espace liée aux activités de développement urbain est devenue une préoccupation majeure dans le monde entier. L'idée d'un confinement urbain se fonde sur la conviction qu'un développement urbain compact favorise la viabilité et peut donc constituer une réponse appropriée au problème de l'étalement des villes. L'objectif d'une densification des villes et d'un développement urbain fondé sur le confinement implique l'aménagement diversifié des zones existantes, l'intensification de la construction de logements en centre-ville et la concentration de la croissance à l'intérieur des frontières urbaines déjà définies. Il convient également de déterminer et de protéger les zones critiques; les infrastructures doivent être en place avant que le feu vert ne soit donné pour

²³ ORATE 1.4.2, Étude préparatoire sur les aspects sociaux du développement territorial de l'UE, rapport final, juin 2006.

la construction et les constructions intercalaires doivent être encouragées. Les expériences des mesures de confinement nous enseignent que chaque cas est unique et susceptible d'être jugé différemment par les concepteurs et la population locale.²⁴ Les avantages potentiels de la densification urbaine seraient une moindre dépendance à la voiture, de faibles émissions, une réduction de la consommation énergétique, de meilleurs services de transport public, une plus grande accessibilité globale, la réutilisation des infrastructures et des terres antérieurement aménagées, la rénovation des zones urbaines existantes et un regain de vitalité urbaine, la préservation des espaces verts et un cadre favorable au renforcement des activités commerciales, ou, en résumé, une meilleure qualité de vie. La durabilité et la création de cadres de vie attrayants devraient venir compléter ce tableau.

Un développement anarchique fondé sur un projet serait difficile, voire impossible, à concilier avec un objectif de développement durable. Le développement d'une communauté nécessite une politique de planification basée sur des plans d'aménagement du territoire approuvés et la possibilité d'employer de manière plus ou moins libre des modes d'aménagement non spéculatifs axés sur les utilisateurs. Pour ce faire, une large gamme d'offres du secteur financier est nécessaire.²⁵ Une gestion urbaine durable est essentielle pour retenir les ressources humaines hautement qualifiées et talentueuses nécessaires à la compétitivité européenne.

En outre, la fonction du logement dans les SMESTO, hors des grandes agglomérations, peut être très utile pour éviter un étalement de la ville.

La ségrégation territoriale peut entraîner la ségrégation sociale, elle-même susceptible de déboucher sur une exclusion sociale. Une intervention politique est donc souvent nécessaire pour ralentir et neutraliser les spirales négatives dans les zones urbaines en déclin. Le logement social et les régimes d'aide au logement sont donc des instruments permettant de réduire l'exclusion sociale et les tendances à la ségrégation en aidant les ménages à financer leur logement et en garantissant une bonne mixité sociale, même dans les quartiers à revenu élevé.

Concernant le développement de villes durables, la coopération régionale est hautement importante, car les politiques décrites ci-dessus doivent couvrir non seulement les villes, mais aussi la totalité des agglomérations. Les tendances décrites ci-dessus renforcent l'importance de politiques de développement de l'espace combinées d'un point de vue territorial et la nécessité d'une gestion cohérente de l'aménagement de l'espace. Les petites et moyennes villes peuvent avoir à cet égard un rôle important à jouer. Elles peuvent servir de centres de développement des zones urbaines, de marchés pour les produits qui y sont produits et de point central pour les services d'emploi en tous genres et pour les activités culturelles et récréatives. La coopération entre les collectivités rurales et urbaines est donc importante pour l'aménagement du territoire comme pour le développement. Les petites villes sont importantes pour le renforcement de la cohésion territoriale, soit parce qu'elles peuvent favoriser le développement polycentrique, soit parce qu'elles offrent des services clés aux zones rurales environnantes. Il existe divers exemples de petites villes situées à une distance raisonnable les unes des autres qui coopèrent en se partageant les fonctions et qui proposent toutes ensemble une large gamme de services et d'équipements. Une telle coopération contribue à atténuer la concentration spatiale et à obtenir un développement régional plus équilibré.

²⁴ ORATE 1.1.2, Les relations urbain-rural en Europe, rapport final.

²⁵ ORATE 1.4.3, Étude sur les fonctions urbaines, rapport final, mars 2007.

1.4.2. Emploi et éducation

Instruments sélectionnés par les collectivités locales pour lutter contre les disparités

- Fourniture d'infrastructures éducatives
- Second marché du travail (pour les populations défavorisées)
- Dépenses du secteur public (par ex. pour les projets d'infrastructure)
- Gestion d'agences de travail régionales
- Offre de programmes de formation, de programmes locaux de lutte contre le chômage des jeunes et contre le décrochage scolaire
- Promotion, soutien ou participation à des projets financés par l'UE (comme par ex. FSE, FEDER, etc.) ou financés au niveau national ou régional dans le domaine de l'emploi et de l'éducation
- Mesures de soutien indirectes visant à garantir l'employabilité des habitants:
 - offre de structures d'accueil pour les enfants;
 - amélioration des transports publics;
 - offre d'espaces de loisirs et de divertissement;
 - financement d'enquêtes sur les marchés locaux de l'emploi, de plateformes d'échanges, etc.

De manière générale, la mobilité territoriale et sociale peut réduire le risque de chômage de deux manières: plus une personne fait preuve de flexibilité dans sa recherche d'emploi, plus ses chances d'embauche sont grandes. De plus, l'éducation, y compris l'apprentissage tout au long de la vie et la formation professionnelle, est une condition préalable à une telle flexibilité d'emploi.

Une détérioration des conditions de logement peut également entraîner une perte de qualité des services sociaux et éducatifs. Une meilleure éducation pouvant aider à améliorer les perspectives d'emploi, l'absence d'infrastructures éducatives adéquates diminue les capacités de flexibilité et, par là-même, réduit l'accès au marché du travail. Outre les politiques de logement social, des services d'enseignement de haute qualité peuvent aider à faciliter l'accès au marché de l'emploi et, ainsi, contribuer indirectement à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Par conséquent, l'éducation peut servir d'instrument politique de développement local. Certaines communautés trouvent des créneaux particuliers dans lesquels elles se spécialisent, ce qui leur permet de devenir plus compétitives.

Néanmoins, si, malgré la présence d'infrastructures éducatives et l'offre de formations, aucun emploi décent n'est proposé dans la région, il est possible que les habitants décident de faire la navette vers les endroits proposant davantage de perspectives d'emploi. Les navettes peuvent constituer une première étape vers une meilleure intégration au sein des réseaux sociaux locaux. L'assouplissement des liens locaux facilite de plus en plus la transition de la navette à la migration, surtout pour les personnes hautement qualifiées. L'éducation peut donc indirectement encourager la migration, surtout dans les zones en déclin où l'offre d'emplois est très limitée. C'est pourquoi la politique d'éducation n'est utile pour le développement local que si elle est associée à des politiques d'emploi efficaces.

1.4.3. Services sociaux

Instruments sélectionnés par les collectivités locales pour lutter contre les disparités

- Décisions d'implantation des services sociaux
- Rôle de la municipalité en tant que fournisseur de services particuliers (par ex. transports publics urbains, hôpitaux, etc.)
- Fourniture directe, ou mécanismes de financement de services d'aide aux personnes âgées, de services d'accueil des enfants, de mesures d'intégration, etc.
- Accès aux services d'intérêt économique général (par ex. soutenant les mesures relatives à l'abordabilité des services)
- Promotion, soutien ou participation à des projets financés par l'UE (comme par ex. FSE, FEDER, etc.) ou financés au niveau national ou régional dans le domaine concerné
- (Co)financement d'études ou d'évaluations sur l'efficacité des services sélectionnés, ou participation à celles-ci
- Mesures de soutien indirectes:
 - politiques locales en faveur de la densification des localités (optimisant la prestation de services);
 - planification municipale et projections à long terme des besoins locaux de services sociaux.

L'accès aux services sociaux et les demandes de ceux-ci dépendent fortement du nombre d'habitants et de la densité de population de la zone d'attraction. Ainsi, les personnes résidant dans les zones urbaines à plus forte densité de population disposent d'un meilleur accès à ces services, ce qui crée une fracture sociale entre le milieu urbain et le milieu rural. Dans les pays où l'offre de services publics relève de la responsabilité des autorités infranationales (régions ou municipalités), le niveau des ressources fiscales joue un rôle majeur dans leur capacité à maintenir une offre adéquate de services sociaux.

Les tendances démographiques (vieillesse des populations, migrations, etc.) influent sur la demande de services sociaux. Les infrastructures d'accueil pour les enfants et les jeunes, comme p.ex. les crèches, les écoles et les centres de jeunesse, se font de plus en plus rares. La fermeture d'infrastructures publiques peut causer plusieurs problèmes dans ces régions: dans les petits villages, par exemple, l'école fait souvent partie de l'identité du village, et la perte d'une infrastructure sociale locale si importante réduit les perspectives et nuit à la qualité de vie. La disparition de services sociaux dans ces régions en déclin signifie également la perte d'emplois, surtout pour les femmes, qui sont dans une certaine mesure surreprésentées dans ces domaines. En revanche, le vieillissement de la population renforce la demande de services sociaux comme l'accueil des personnes âgées, certaines formules de logement spécifiques et l'assistance à l'autonomie.

C'est pourquoi il est essentiel de maintenir un niveau élémentaire d'accès aux services d'intérêt économique général²⁶ dans les zones rurales à très faible densité de population; ce maintien peut également contribuer à la réduction des disparités sociales locales.

L'accès aux services éducatifs et sociaux est un facteur d'implantation tant pour les entreprises que pour les particuliers. Les entreprises et les personnes libres de choisir l'emplacement de leurs activités ou de leur domicile recherchent un endroit d'où elles peuvent accéder à des services éducatifs et sociaux de haute qualité: écoles (internationales), crèches, espaces culturels et récréatifs, etc.

1.4.4. Transports

Instruments sélectionnés par les collectivités locales pour lutter contre les disparités

- Fourniture ou cofinancement de transports publics locaux
- Mesures (de financement) relatives à l'abordabilité des transports publics
- Planification stratégique à long terme des besoins en matière de transport, mise en œuvre des projets de transport (à l'aide de différents mécanismes de financements: locaux, régionaux, nationaux, UE...)
- Coordination des projets de transport (au moyen de plans, de plateformes de dialogue...)
- Mesures garantissant l'égalité d'accès aux moyens de transport
- Offre d'infrastructures pour les navetteurs (parcs-relais...)
- Mesures d'atténuation pour les habitants lésés par les transports, le bruit et la congestion
- Mesures de soutien indirectes:
 - politiques en faveur de la densification des localités (optimisant les transports publics).

L'amélioration des infrastructures de transport et des technologies de communication tend à favoriser la croissance des zones urbaines dans la majeure partie de l'Europe. Une meilleure accessibilité engendre de nouvelles perspectives d'emploi tant pour les populations urbaines que pour les populations rurales.

Les bureaux et les usines sont souvent situés le long des voies de transport, dans des parcs d'activité économiques implantés hors des villes et dans les petites villes aisément accessibles par voie routière, entraînant ainsi davantage de déplacements et de pressions exercées sur les zones rurales accessibles. Les transports publics ont rarement suivi la cadence de la construction de nouvelles routes, engendrant ainsi une augmentation de l'utilisation de véhicules privés et détériorant davantage les services de transport public, un problème qui affecte les groupes à faible revenu qui n'ont pas accès à une voiture en les empêchant partiellement de profiter des nouvelles perspectives d'emploi.

²⁶ Les services d'intérêt économique général désignent les activités de service commercial remplissant des missions d'intérêt général et soumises par les collectivités locales à des obligations spécifiques de service public (c'est le cas en particulier des services de transport, d'énergie et de communication).

Les retombées de ce phénomène sur les relations milieu urbain - milieu rural sont très importantes, car une extension des lignes de chemin de fer et des autoroutes signifie non seulement l'intégration fonctionnelle des petites villes existantes au sein des grandes régions dans le cadre des navettes quotidiennes, mais aussi la génération d'importants investissements dans le développement des nouveaux corridors de transports et une certaine «réurbanisation» de l'Europe rurale.

Pour les zones urbaines, les bénéfices économiques du renforcement des interactions entre le milieu urbain et le milieu rural ont rapidement sauté aux yeux, mais la viabilité sociale et économique de cette tendance, elle, est loin d'être évidente. Il est donc important d'étudier les implications en matière de durabilité d'une plus grande interaction entre le milieu urbain et le milieu rural.

1.4.5. Environnement

Instruments sélectionnés par les collectivités locales pour lutter contre les disparités

- Financement et promotion de mesures d'atténuation
- Promotion et application des normes environnementales
- Création d'espaces verts de haute qualité
- Financement de projets de protection de l'environnement
- Promotion du développement durable local (p.ex. mécanismes de financement locaux de campagnes d'économies d'énergie dans les bâtiments publics ou privés, etc.)
- Financement de mesures de lutte contre le changement climatique

Les études de cas démontrent que la conservation naturelle en milieu rural, outre ses avantages propres, est également un moyen de créer et de maintenir des emplois dans des domaines où les perspectives d'emploi et les possibilités de diversification sont restreintes. Un environnement de haute qualité attire habitants et entreprises comme un aimant, ce qui permet également de favoriser le tourisme, autre source d'emploi. Une gestion efficace du patrimoine naturel est donc importante non seulement en termes économiques mais aussi en termes environnementaux.

L'investissement dans les énergies renouvelables est également source d'emplois. Les domaines agricole et sylvicole peuvent soutenir la production de biomasse et la transformation des biocarburants. L'identité culturelle, les coutumes locales et le patrimoine historique peuvent également contribuer au développement rural, bien que l'essentiel soit de reconnaître et d'exploiter leur potentiel commercial. Les nouveaux arrivants des zones rurales peuvent y parvenir en amenant leurs idées et leur savoir-faire commercial. L'offre de services publics est essentielle tant pour les particuliers résidant en zone rurale que pour les entreprises qui y ont basé leurs activités. Des points de services fixes permettant d'accéder aux services publics, financiers, etc., élémentaires constituent une manière novatrice d'assurer l'offre de services. Ces points peuvent prendre diverses formes: centres de transaction ruraux, guichets uniques, centres multiservices ou points de services mobiles. L'expérience écossaise démontre que grâce à ces propositions, il est possible

d'offrir des services dans des communautés reculées et éparses²⁷. Parmi d'autres innovations, citons le partage créatif des ressources, comme celui entrepris par l'université d'Helsinki, qui offre du matériel de TIC, dans un centre de recherche biologique situé en Laponie, pour des cours de langue dans une région souffrant d'un manque d'enseignants.

1.4.6. Culture et divertissement

Instruments sélectionnés par les collectivités locales pour lutter contre les disparités

- Mise à disposition d'espaces verts et d'infrastructures récréatives (financement, planification, etc.)
- Soutien d'infrastructures culturelles ou de manifestations garantissant l'égalité d'accès à tous les groupes de population
- Promotion du soutien aux groupes à faible revenu
- Soutien (financier) aux groupes culturels, aux associations, etc.

Dans les villes postmodernes, les manifestations culturelles telles que le divertissement et le tourisme sont de plus en plus importantes pour la restructuration de l'économie. Les villes sont l'expression culturelle de notre société et servent de plateforme pour la production culturelle, quelle que soit leur taille. Le patrimoine culturel riche et diversifié de nombreuses petites et moyennes villes est un atout considérable. Ces villes sont caractérisées par leur paysage culturel: c'est le cas des villages vinicoles, des stations climatiques, des villages portuaires, etc. Elles ont également des liens et des connexions personnels extrêmement forts avec leur paysage culturel.²⁸

Les SMESTO sont parfois perçues comme sous-développées par rapport aux grandes villes. Même les villes dont la taille diminue ont l'opportunité de réviser leur position en renforçant certains facteurs souples du développement urbain tels que la culture et le divertissement. À titre d'exemple, la plupart des scènes musicales underground émergent de villes ou de quartiers victimes d'un déclin urbain et la majorité des festivals musicaux ont lieu dans de petites villes disposant de nombreux espaces ouverts. On peut donc dire que la culture et le divertissement servent à la fois des intérêts économiques et non économiques:

- ils représentent pour les investisseurs un facteur d'implantation souple;
- ils représentent un pilier économique du tourisme;
- ils créent des nœuds culturels pour leur environnement (patrimoine naturel);
- ils créent une identité locale;
- ils préservent le patrimoine culturel.²⁹

Enfin, les SMESTO ont la possibilité de réévaluer les zones rurales et de trouver le «juste milieu» en matière d'aménagement du territoire, en combinant les avantages des métropoles et des zones rurales – encore un atout de taille pour le développement du

²⁷ Des régions en pleine croissance, une Europe en pleine croissance. Quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale, Commission européenne, mai 2007.

²⁸ ORATE 1.4.1, «Le rôle des villes moyennes ou petites (SMESTO)», rapport final, mai 2006.

²⁹ ORATE 1.4.1, «Le rôle des villes moyennes ou petites (SMESTO)», rapport final, mai 2006.

tourisme. Les communautés doivent être disposées à renforcer la coopération intercommunale et régionale. La polarisation entre les villes et leurs périphéries, la construction de réseaux de SMESTO et le renforcement du développement durable régional doivent être encouragés. Les petites et moyennes villes en zone rurale peuvent également jouer un rôle majeur en servant de pôle du développement des zones rurales adjacentes. Elles peuvent faire office de catalyseur de la croissance régionale pour les activités liées aux services, le tourisme et le divertissement, vu que le capital territorial d'une région rurale comprend diverses sortes de connaissances sociales, culturelles, institutionnelles, environnementales et locales.

Le tourisme (excursions journalières et séjours prolongés) est de toute évidence un secteur clé permettant de maintenir la viabilité des communautés rurales. Leur éloignement des centres urbains et leurs contraintes géographiques peuvent se révéler être davantage un atout qu'un inconvénient, en attirant le tourisme et d'autres activités économiques dans la région. Parmi les flux à court terme qu'il convient de remarquer, citons la main-d'œuvre étrangère occupant des emplois saisonniers en zone rurale, par exemple dans le tourisme ou l'agriculture. Cela peut toutefois également représenter une menace pour la nature des communautés rurales à mesure que les résidents urbains à temps partiel viennent s'installer dans la région et que le développement du secteur des services est conditionné par les besoins des personnes externes. Cela s'applique également à l'étalement incontrôlé des zones périurbaines.

1.4.7. Instruments horizontaux de gouvernance territoriale

Instruments sélectionnés par les collectivités locales pour lutter contre les disparités

- Programmes (de financement) intégrés pour les quartiers urbains
- Coopération avec d'autres municipalités (régions métropolitaines; relations intercommunales, groupement européen de coopération territoriale; Eurorégions, etc.)
- Formation d'une coalition multipartite axée sur des objectifs conjointement définis
- Promotion de mesures souples (actions collectives, échange d'informations, dialogue social, etc.)
- Coopération entre villes; coopération transnationale thématique

Les politiques sectorielles de lutte contre les disparités sociales étant étroitement liées, avec diverses incidences interconnectées, des actions (territoriales) à vocation locale, plus intégrées et plus axées sur les problèmes peuvent parfois produire davantage de résultats concrets au niveau local. En règle générale, trouver un équilibre entre la compétitivité économique des communautés locales, d'une part, et la cohésion sociale et la durabilité environnementale, d'autre part, représente un défi majeur pour les dirigeants politiques de tous niveaux.

Dans un tel cadre, la gouvernance territoriale peut être envisagée comme un mode d'action collective basé sur des partenariats multipartites entre les acteurs publics et privés et sur la formation d'une coalition, avec pour but la réalisation d'un objectif conjointement défini. Le principal défi en matière de gouvernance territoriale consiste à créer les conditions favorables à une action collective.

2. ÉTUDES DE CAS

Dans le présent chapitre, nous allons présenter différentes études de cas relatives à des stratégies et des actions locales. Les exemples sélectionnés ne sont pas représentatifs mais visent plutôt à illustrer la manière dont les collectivités locales mettent à profit leurs compétences formelles et informelles pour lutter contre les disparités sociales. Si les huit premières études de cas sont décrites de manière plus approfondie, les cinq dernières seront, elles, présentées de manière plus succincte.

| État membre | Étude de cas | Structure d'État | Taille de la municipalité | Type de pouvoir local |
|-------------|--|------------------|---------------------------|--------------------------------------|
| AT | Politique viennoise du logement | F | 1,7 Mio | capitale et ville-État |
| DE | Développement intégré des quartiers de Duisburg | F | 500 000 | ville (autonome) |
| PT | Pacte territorial pour l'emploi de Marinha Grande | U | 28 400 | freguesia |
| R-U | Plan commercial stratégique de la ville de Leicester | R | 280 000 | chef-lieu |
| HU | Grand ensemble immobilier Havanna, Budapest | U | 1,7 Mio | capitale |
| FI | Politique de diversité de Turku | D | 180 000 | ville |
| PL | Développement urbain intégré à Elblag | R | 126 900 | ville autonome |
| FR, BE | Eurométropole Lille-Courtrai-Tournai | D, F | 2 Mio | zone métropolitaine transfrontalière |
| CY | Programmes locaux d'aide aux groupes défavorisés | U | n.a. | div. municipalités |
| DK | Intégration des minorités ethniques | D | n.a. | div. municipalités |
| LV | Dialogue social au niveau local | D | n.a. | div. municipalités |
| R-U | Service intermédiaire local d'aide à l'emploi | R | n.a. | div. municipalités |
| SE | Mise en œuvre de la politique climatique au niveau local | U | n.a. | div. municipalités |

Étude de cas 1: Politique viennoise du logement (Autriche)

Vienne, qui est à la fois une autorité urbaine et l'une des neuf provinces fédérales autrichiennes (Länder), possède une combinaison de pouvoirs unique. Les logements sociaux de tous types représentent un peu moins de 40 % du parc immobilier de la ville et sont principalement un héritage politique. Ces dernières années, l'offre directe de logements publics a été délaissée au profit du soutien aux associations de construction et autres structures coopératives. L'importance des logements publics, associée à une politique active de rénovation, a permis d'éviter dans une large mesure l'émergence de «zones critiques» de misère sociale. Les immigrants hors UE n'ont droit aux logements sociaux que depuis très peu de temps, d'où une concentration de personnes défavorisées dans des logements privés à faible loyer. L'évolution des zones suburbaines de la province voisine (Basse-Autriche) influence le marché du logement viennois.

2.1.1. Description

Introduction et contexte

Vienne est en même temps capitale de l'Autriche et l'une des neuf provinces fédérales (Länder) du pays. Avec une population d'environ 1,7 million d'habitants (2008)³⁰, elle est la dixième plus grande ville de l'Union européenne. Sa population s'est accrue de plus de 8 % depuis 2001, une augmentation principalement attribuable à l'immigration en provenance des autres États membres de l'UE. Le fait qu'un cinquième de la population autrichienne réside à Vienne souligne la position dominante de la ville en tant que centre politique, économique et culturel du pays.

Types de disparités/problèmes

Le logement est l'une des questions sociales les plus fondamentales et fait donc partie intégrante de la politique sociale. La politique de logement est également l'une des grandes forces motrices du développement urbain. Le marché local du logement a une forte incidence sur les tendances de la ségrégation d'une ville. Une offre insuffisante de logements adéquats et abordables engendre des disparités sociales et territoriales prononcées en termes d'accès aux infrastructures et de qualité de vie.

La politique de logement au niveau local doit très souvent s'adapter à des facteurs qu'elle ne peut directement influencer, tels que l'évolution démographique, les tendances sociétales (taille des ménages, ménages monoparentaux, espace vital par habitant), les tendances migratoires au niveau régional et international, etc. D'autres facteurs, comme les améliorations du cadre local, la mise à disposition de terrains, la fixation de normes de construction, etc., peuvent être influencés au niveau local. Comme dans la plupart des sujets politiques, la question essentielle à se poser est de savoir dans quelle mesure le marché libre est capable de fournir des conditions de logement adéquates et quel niveau d'intervention publique est souhaitable. En règle générale, la plupart des experts préconisent au minimum un certain degré d'intervention publique afin de répondre à la

³⁰ Statistik Austria 2009, <http://www.statistik.at>

demande de logement, surtout celle émanant des groupes à faibles revenus, et d'éviter une grave ségrégation sociale (= disparité).³¹

Conformément aux tendances générales, ces dernières années ont été caractérisées par une tendance à la déréglementation du marché du logement et à un recul de l'intervention publique (p.ex. les ventes d'habitations détenues par la municipalité) dans la plupart des pays/villes d'Europe. La déréglementation du marché du logement a tendance à entraîner un effet général de ségrégation sociale: certaines zones spécifiques se gentrifient, tandis que d'autres se dégradent. En revanche, une stricte réglementation du marché du logement a tendance, en l'absence d'incitations provenant du marché, à provoquer une négligence de la nécessité de rénover physiquement le parc immobilier.

Les éléments clés permettant de décrire l'exploitation d'un marché du logement local sont donc sa structure de propriété (location/parc immobilier privé, secteur public/secteur privé), sa réglementation (niveau d'activité du marché libre) et les réglementations (p.ex. protection des locataires) ainsi que son système de subventions (subventions «axées sur le sujet», subventions «axées sur l'objet»).

Compétences spécifiques utilisées pour lutter contre les disparités locales

Quel est le degré d'autonomie accordé à la collectivité locale pour agir dans ce domaine? Quel est le rapport de la politique avec les autres niveaux administratifs (régional/national/UE)?

La collectivité locale met-elle en œuvre des stratégies/politiques qui ont été décidées par d'autres niveaux administratifs plus élevés? A-t-elle la possibilité de participer à l'élaboration des politiques?

L'Autriche étant un État fédéral, le pouvoir législatif y est réparti entre l'État fédéral et les neuf Länder, qui disposent de certaines compétences législatives et de compétences exécutives étendues. De manière générale, les experts estiment que le principe fédéral en Autriche est plutôt faible par rapport au modèle allemand.³² La constitution autrichienne confère une autonomie générale aux collectivités locales dans le cadre de leurs limites administratives, mais elles restent néanmoins «surveillées» par les Länder et ne disposent d'aucune compétence législative. La ville de Vienne étant à la fois une collectivité locale et une province fédérale, son champ d'action est considérablement plus étendu que celui des autres collectivités locales du pays (il est comparable au statut de Berlin ou de Hambourg en Allemagne)³³.

En Autriche, les éléments clés de la politique de logement relèvent de la compétence régionale ou locale, particulièrement le système d'aide au logement (*Wohnbauförderung*), les réglementations du zonage et de la construction (*Flächenwidmung und Bauordnung*) et la fixation de lignes directrices d'ordre général pour le développement régional et urbain (*Raumordnungsgesetze, Stadtentwicklungsplan*). Le droit de la location et la fixation des loyers de référence relèvent de la compétence de l'État fédéral. Différents loyers de référence sont fixés pour chaque province et ils sont réévalués chaque année.

³¹ P.ex. Nowotny, E. (2006): *Wohnbaupolitik und Wohnbauförderung – Wirtschafts- und finanzpolitische Aspekte*. In: Hoscher, D. *et al.*: Jahrbuch Wohnbauförderung 2006. <http://www.vwbf.at/content/publik/publikpdf/nowotny.pdf>

³² Bundespressedienst (éd.) (2000): *Das politische System in Österreich*. Vienne. <http://www.politischebildung.at/upload/polsystem.pdf>

³³ Pour un aperçu du système politique autrichien, consulter http://fr.wikipedia.org/wiki/Politique_de_l'Autriche

Approche mise en œuvre par les collectivités locales pour lutter contre les disparités locales

Vienne a toujours accordé énormément d'importance à la politique de logement. Historiquement, la politique active de logement de «Vienne la rouge» (1919-1934, par opposition aux provinces autrichiennes «noires», gouvernées par les conservateurs), forte de son large programme de construction visant à améliorer le niveau de vie de la classe ouvrière, est connue dans le monde entier. Après la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement social-démocrate viennois a poursuivi cette politique d'offre de logements publics, en l'atténuant néanmoins progressivement. Aujourd'hui, la ville de Vienne est toujours considérée comme l'un des plus grands propriétaires municipaux de logements au monde: pas moins d'un cinquième du parc immobilier viennois lui appartient.

Tableau 5: Marché du logement viennois (résidences principales) par mode d'occupation (2007)

| | Propriétaire (famille y compris) | Plein propriétaire | Location principale | Sous-locataire | Autres | Total |
|----------------------|----------------------------------|--------------------|---------------------|----------------|--------|-------|
| Nombre (en milliers) | 64,4 | 108,0 | 620,2 | 15,9 | 15,0 | 823,5 |
| Part du stock total | 7,9 % | 13,1 % | 75,3 % | 1,9 % | 1,8 % | 100 % |

Source: Statistik Austria, microrecensement

Tableau 6: Marché du logement viennois (résidences principales et secondaires) par propriétaire d'habitation (2001)

| | Particuliers | État fédéral, province ou municipalité | Autre organisme public | Sociétés immobilières sans but lucratif | Autres | Total |
|----------------------|--------------|--|------------------------|---|--------|-------|
| Nombre (en milliers) | 475,4 | 231,9 | 10,6 | 121,6 | 5,4 | 910,7 |
| Part du stock total | 52,2 % | 25, % | 1,2% | 13,3 % | 7,9 % | 100 % |

Source: Statistik Austria, recensement 2001

Ces dernières décennies, au niveau de l'offre de logements, la ville de Vienne a délaissé la construction de logements sociaux («*Gemeindebau*») au profit de la subvention de sociétés immobilières (sans but lucratif), qui s'attachent principalement à fournir des habitations aux classes moyennes. Vienne ayant historiquement toujours eu une grande quantité de logements détenus par la municipalité, la ville dispose d'instruments relativement puissants

pour influencer le développement du marché du logement. Ces instruments sont utilisés pour réaliser les objectifs suivants³⁴:

Questions sociales: offre de logements abordables et de haute qualité pour tous les groupes de population, satisfaction de la demande de logement, tant en termes de qualité qu'en termes de quantité

Questions relatives au développement de l'espace et à l'environnement: Aménagement le long d'axes urbains spécifiés, prévention de l'étalement des villes, traitement économique des espaces libres, maintien de structures compactes permettant de garantir une offre adéquate d'infrastructures, élaboration de nouvelles normes de construction économes en énergie

Questions socio-spatiales: prévention de la ségrégation sociale, maintien ou aménagement de quartiers présentant une mixité sociale, prévention du déplacement des habitants (à la suite notamment de processus de gentrification)

Parmi les activités actuellement menées par la ville de Vienne en matière de logement, citons:

- la création de lignes directrices dans le cadre du plan stratégique de Vienne (*Strategieplan Wien*)³⁵ et du **plan de développement urbain** (*Stadtentwicklungsplan*): le plan de développement urbain est publié une fois tous les dix ans depuis 1984 (édition actuelle: STEP 05³⁶) et sert de base juridiquement non contraignante aux stratégies de développement urbain de Vienne;
- les règlements du **plan municipal du zonage et de la construction** (*Flächenwidmungs- und Bauungsplan*)³⁷: le plan du zonage et de la construction définit l'aménagement du territoire, la densité et les hauteurs de construction autorisées pour chaque région de la ville. Pour les nouvelles constructions, le zonage privilégie de plus en plus la définition de zones en les aménageant de manière multifonctionnelle au détriment de la définition de zones exclusivement destinées au logement, et ce afin de créer des quartiers stables;
- l'acquisition et la mise à disposition de terrains à bâtir pour de nouvelles constructions et pour la mise en œuvre de programmes de rénovation urbaine par le biais du **Fonds viennois du logement** (*Wohnfonds Wien*)³⁸: ce dernier participe pleinement à la politique viennoise du logement et s'occupe de deux grandes tâches: premièrement, l'acquisition de terrains (toujours relativement bon marché) pour de futures constructions, la vente de terrains aux promoteurs et la gestion de processus d'aménagement; deuxièmement, la mise en œuvre, la gestion et la supervision de programmes de rénovation subventionnés dans les zones les plus anciennes de la ville, afin d'y améliorer les conditions de logement et le cadre de vie. Les programmes de rénovation urbaine insistent lourdement sur la

³⁴ Selon: Urban Development Vienna (éd.) (2005): *STEP 05. Stadtentwicklung Wien 2005*. Vienne. <http://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/step/index.htm>, pp. 103-118; et City of Vienna (éd.) (2004): *Strategieplan Wien im erweiterten Europa*. Vienne. <http://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/strategieplan/index.htm>, pp. 170-175.

³⁵ City of Vienna (éd.) (2004): *Strategieplan Wien im erweiterten Europa*. Vienne. <http://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/strategieplan/index.htm>

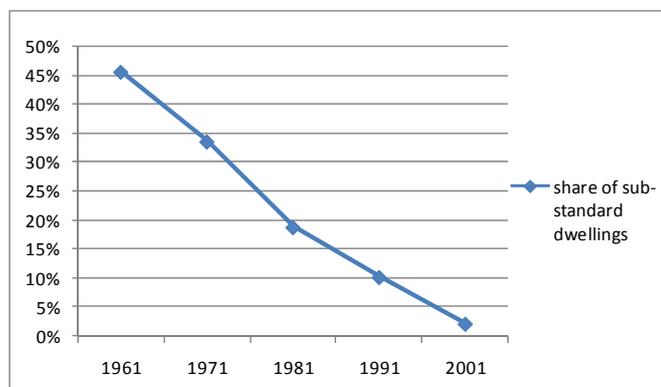
³⁶ Urban Development Vienna (éd.) (2005): *STEP 05. Stadtentwicklung Wien 2005*. Vienne. <http://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/step/index.htm>

³⁷ <http://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/flaechenwidmung/index.html>

³⁸ <http://www.wohnfonds.wien.at/>

prévention du déplacement des habitants d'origine («rénovation urbaine en douceur», «*Sanfte Stadterneuerung*»);

Figure 1: proportion d'habitations vétustes par rapport au parc immobilier total, Vienne (1961-2001)



Source: Statistik Austria, recensement 1961-2001

- la mise en œuvre de **compétitions de développement urbain** (*städtebauliche Wettbewerbe*) par l'administration de la ville et de **compétitions entre concepteurs** (*Bauträgerwettbewerbe*) par le Fonds viennois du logement pour les nouveaux sites en construction: les «compétitions entre concepteurs» visent à obtenir des logements de qualité dans le sens global du terme, c'est-à-dire en tenant compte non seulement des paramètres architecturaux, mais aussi des coûts et de la conception des espaces publics. Ces dernières années, les compétitions de concepteurs sont de plus en plus axées sur des thèmes spécifiques tels que le logement des femmes, le logement intégratif (combinaison de générations différentes ou de groupes ethniques différents) ou la création d'une «ville du vélo» visant à agir sur les récentes tendances sociétales et les modes de vie diversifiés;

- **les subventions accordées aux concepteurs** (principalement des sociétés immobilières sans but lucratif, subventions «axées sur l'objet», «*geförderter Wohnbau*»): les subventions sont accordées aux concepteurs en fonction des réglementations des loyers des futurs locataires et ont généralement pour but de fournir des habitations aux ménages de classe moyenne;

- **les subventions accordées aux particuliers** (subventions «axées sur le sujet», «*Wohnbeihilfe*»): les subventions axées sur le sujet sont soumises à des obligations spécifiques relatives aux besoins sociaux des demandeurs;

- la gestion du parc immobilier municipal («*Gemeindebau*») par le «**Wiener Wohnen**» (**société viennoise du logement**): **entretien, réglementation des loyers, réglementation de l'accès** au logement social - celui-ci étant soumis à des conditions spécifiques relatives aux besoins sociaux du demandeur et à sa citoyenneté (les étrangers hors UE doivent en effet résider à Vienne depuis au moins deux années consécutives).

Étant donné le nombre élevé d'habitations détenues par la municipalité, les structures de logements sociaux de Vienne n'ont pas créé de quartiers composés plus ou moins exclusivement d'habitants socialement défavorisés, mais ont généralement maintenu une certaine mixité sociale. Les tendances à la «ghettoïsation» sociale des quartiers de logements sociaux, observables dans d'autres villes européennes, n'ont jusqu'ici pas constitué un problème majeur. Il convient néanmoins de préciser que c'est également parce que les logements sociaux n'étaient pas ouverts aux étrangers hors UE jusqu'en 2006. Les tendances ségrégationnistes qui en résultent indiquent que ces immigrants se sont principalement concentrés dans les logements privés, la plupart du temps dans des

habitations vétustes datant du XIX^e siècle. Depuis 2006, tous les étrangers résidant à Vienne depuis au moins deux années consécutives bénéficient des mêmes droits en matière de logement social que les citoyens autrichiens. La structure ethnique de la population des logements publics devrait donc considérablement changer dans les années à venir.

S'agissant des nouvelles constructions, Vienne se retrouve systématiquement en compétition avec les zones voisines de la province de Basse-Autriche, car le processus viennois de suburbanisation déborde au-delà de ses frontières administratives. Le centre-ville a donc accusé ces dernières décennies une forte baisse de sa population du fait de la migration vers la province voisine. En construisant de nouvelles formes de logements tenant compte de la diversification des modes de vie et des jeunes familles, la politique viennoise du logement tente de ralentir cette baisse de la population.

2.1.2. Principales constatations

- La politique viennoise du logement se caractérise par une régulation et une intervention publique fortes, en comparaison avec d'autres régions.
- Elle agit de manière générale conformément aux politiques nationales, mais il existe néanmoins une certaine concurrence avec sa province voisine en termes de développements suburbains.
- En raison de cette politique, le niveau des loyers à Vienne est relativement stable et - par rapport aux autres métropoles européennes - faible. Grâce à ses politiques de subvention soutenues, se loger à Vienne reste abordable pour la plupart des groupes de revenus.
- La structure démographique des quartiers viennois présente toujours une assez bonne mixité sociale, sans gentrification particulière ni processus de dégradation.
- Jusqu'ici, les structures de logement public n'ont pas pu se transformer en «zones critiques» sociales.

2.2. Étude de cas 2: Développement intégré des quartiers de Duisbourg dans le cadre du programme «Ville sociale» (Allemagne)

Duisbourg est une ville peuplée d'environ 500 000 habitants et située en Rhénanie-du-Nord - Westphalie. En tant que ville indépendante des «Kreis» (comtés), Duisbourg jouit d'une considérable autonomie. Sa situation financière a toutefois entraîné un manque d'investissement public ainsi que de sérieuses disparités socio-spatiales. Elle participe au programme fédéral allemand «Ville sociale» axé sur les quartiers urbains défavorisés et soutenant les collectivités locales. La ville fournit aux acteurs locaux des plateformes pour participer activement aux stratégies intégrées de développement des quartiers. Ces stratégies traitent de questions telles que le développement urbain, le trafic et le logement, l'économie locale et le marché de l'emploi, la cohésion sociale et l'éducation, et enfin, le marketing des quartiers.

2.2.1. Description

Introduction et contexte

Duisbourg est une ville de taille moyenne comptant 492 870 habitants (2008)³⁹ et située dans la province fédérale allemande (Land) de Rhénanie-du-Nord - Westphalie. Située dans la zone métropolitaine industrielle Rhin-Ruhr, cette ville a dû répondre durant les dernières décennies à un besoin urgent de restructuration urbaine. L'Allemagne est l'un des pays les plus fédéralisés de l'Union européenne, avec de vastes compétences législatives et exécutives octroyées à ses 16 Länder.

Types de disparités/problèmes

Les disparités sociales (c.-à-d. l'accès inégal aux ressources de la société) dans des conditions de marché s'expriment habituellement dans les «quartiers urbains défavorisés» en raison de tendances de ségrégation sociale et territoriale distinctives. Ces quartiers se caractérisent généralement par une concentration de groupes à faible revenu et/ou de minorités ethniques, un chômage élevé, une forte proportion d'habitations vétustes et/ou mal entretenues, un manque d'espaces récréatifs, une économie locale en mauvaise santé et, par conséquent, un risque de tensions sociales, de criminalité et de vandalisme.

De plus en plus, les politiques sociales urbaines privilégient donc les quartiers pour leurs interventions publiques. Ces interventions ciblent souvent les vices de construction («rénovation urbaine») et les stratégies actuelles sont également axées sur l'amélioration de la vie sociale locale et sur le potentiel local de renouvellement intégré. Un large éventail de stratégies d'intervention est utilisé pour mettre fin aux processus de dégradation. Ces politiques de voisinage intégrées, qui ont pour but de renforcer l'inclusion sociale, sont devenues des processus de gestion locale impliquant la population locale, les entreprises locales et les institutions locales.

Compétences spécifiques utilisées pour lutter contre les disparités locales

En Allemagne, les municipalités sont des entités autonomes soumises à la législation communale de leurs Länder. Par conséquent, le champ d'action des municipalités varie en fonction de chacun des 16 Länder. En règle générale, les municipalités allemandes se sont vues attribuer par la constitution des compétences exécutives «polyvalentes» («*Universalprinzip*») au sein de leur territoire, mais aucun pouvoir législatif.

En tant que ville indépendante des Kreis⁴⁰ («*Kreisfreie Stadt*»), Duisbourg dispose d'une grande autonomie locale au sein de ses frontières administratives et se charge également de l'exécution des tâches d'État de manière autonome. Les politiques de rénovation urbaine et de voisinage relèvent de l'autonomie locale. Toutefois, la médiocre situation financière de Duisbourg limite (comme dans de nombreuses villes allemandes, surtout celles des régions en déclin industriel ou en restructuration) son champ d'action et a entraîné un manque d'investissement public ainsi que de graves disparités socio-spatiales.

La planification de la législation étant en Allemagne une tâche relevant de l'État fédéral, le programme conjoint de l'État fédéral et des Länder «Ville sociale» (*Bund-Länder-Programm «Soziale Stadt»*)⁴¹, visant à atténuer les incidences négatives de la restructuration

³⁹ Habitants y ayant leur résidence principale, statistiques démographiques de la ville de Duisbourg, 2008, http://www.duisburg.de/micro/statistik_und_stadtforschung/index.php

⁴⁰ Un «kreis» («district» en allemand) est une unité administrative située entre la municipalité et le Land.

⁴¹ <http://www.sozialestadt.de>

économique et de l'aggravation de la ségrégation sociale dans les villes allemandes, a été introduit en 1999. Ce programme ambitieux est spécifiquement axé sur les quartiers urbains défavorisés et soutient les collectivités locales dans la mise en œuvre de stratégies de voisinage intégrées. «Ce programme est basé sur le principe de participation mais aussi de coopération et apporte une nouvelle approche politique pour le développement intégratif des quartiers».⁴² Il est financé par l'État fédéral, les Länder et les municipalités. En 2007, 498 zones de 318 municipalités participaient au programme.

Approche mise en œuvre par les collectivités locales pour lutter contre les disparités locales

La politique de rénovation urbaine de Duisbourg comprend notamment l'établissement d'un considérable travail en réseau entre le niveau national et régional, qui sert de base stratégique et financière pour ses actions en matière de développement du voisinage:

- Outre sa participation au **programme conjoint de l'État fédéral et des Länder «Ville sociale»**, Duisbourg a également rejoint le programme régional **«Ville sociale de Rhénanie-du-Nord - Westphalie»**⁴³, créé en 1993 et considéré comme le modèle du programme national. Ce programme est financé par divers secteurs du gouvernement provincial de Rhénanie-du-Nord - Westphalie et obéit aux principes suivants:
 - investissements axés sur les quartiers réalisés dans une période de temps limitée afin de mobiliser et de motiver les capacités locales;
 - coopération interdisciplinaire entre les différents secteurs, dont plusieurs institutions publiques et scientifiques;
 - participation active des habitants, des entreprises et des institutions du quartier.
- Duisbourg fait partie du **«réseau de villes sociales de Rhénanie-du-Nord - Westphalie»** (*«Städtenetz Soziale Stadt NRW»*)⁴⁴, qui sert de plateforme régionale pour 21 villes. Outre les activités en réseau, la ville effectue des tâches telles que la préparation d'analyses systématiques et d'évaluation de projets.

La politique de développement des quartiers de Duisbourg comprend notamment les éléments suivants:

- en 1999, la ville de Duisbourg a créé **l'association de développement de Duisbourg EG DU** (*«Entwicklungsgesellschaft Duisburg mbH»*) afin de gérer plus efficacement l'élaboration et la mise en œuvre de méthodes complètes de rénovation urbaine intégrée dans les zones cibles sélectionnées⁴⁵;
- les interventions concernent principalement les districts urbains de **Duisbourg-Beeck, Duisbourg-Bruckhausen, Duisbourg-Hochfeld et Duisbourg-Marxloh**. Ces quartiers sont caractérisés par un patrimoine bâti ancien, un chômage élevé, une migration locale et de médiocres structures économiques;
- les activités sont gérées par des **bureaux locaux** créés par l'association de développement Duisbourg EG DU. Ces bureaux servent de points de rencontre locaux pour toutes les parties prenantes (avec notamment l'organisation

⁴² <http://www.sozialestadt.de/fr/programm/>

⁴³ <http://www.soziale-stadt.nrw.de/index.html>

⁴⁴ <http://www.soziale-stadt.nrw.de/informationen/netzwerk.html>

⁴⁵ <http://www.eg-du.de/>

régulière de «tables rondes») et s'occupent entre autres de projets dans les domaines suivants:

- **développement urbain, trafic et logement:** p.ex. la «ceinture verte Duisbourg-Nord» («*Grüngürtel Duisburg Nord*»), incluant les districts de Beeck, Bruckhausen et Marxloh⁴⁶;
- **économie locale et marché de l'emploi:** p.ex. le Bureau du développement économique («*Büro für Wirtschaftsentwicklung*», Duisbourg-Marxloh)⁴⁷, qui promeut l'économie locale;
- **cohésion sociale et éducation:** p.ex. «Lieu de rencontre et mosquée de Duisbourg-Marxloh» («*Begegnungsstätte und Moschee in Duisburg-Marxloh*»)⁴⁸, plateforme du dialogue interethnique;
- **marketing de quartier:** p.ex. «*Stadtteil Marketing Hochfeld*»⁴⁹.

2.2.2. Principales constatations

- Les stratégies de développement intégré des quartiers telles que celles mises en œuvre dans la ville de Duisbourg ont donné des résultats particulièrement positifs dans leurs zones cibles et servent de programmes territoriaux complémentaires aux approches sectorielles des politiques sociales «traditionnelles».
- Duisbourg est un exemple d'association positive d'une politique municipale autonome et de politique nationale/régionale: le financement du programme conjoint de l'État fédéral et des Länder «Ville sociale» permet d'élargir considérablement le champ d'action de la collectivité locale (un impact assez similaire à celui des fonds structurels de l'UE).

2.3. Étude de cas 3: Pacte territorial pour l'emploi de Marinha Grande (Portugal)

Marinha Grande est une petite ville côtière portugaise d'environ 30 000 habitants et dont l'industrie est traditionnellement basée sur le verre et le plastique. 63 % des emplois locaux se trouvent dans le secteur manufacturier. Le Conseil du développement économique de Marinha Grande, créé par la collectivité locale, permet aux acteurs locaux de poursuivre l'objectif de faire de la région de Marinha Grande un «centre d'excellence technologique» en vue de diversifier et de développer l'économie locale. Le Conseil participe au Pacte territorial pour l'emploi de l'UE. D'importants efforts ont été entrepris afin de développer l'offre locale de formation et d'éducation, les infrastructures commerciales et le marketing.

⁴⁶ <http://www.duisburg.de/micro/ggn/>

⁴⁷ <http://www.sozialestadt.de/praxisdatenbank/suche/ausgabe.php?id=42>

⁴⁸ <http://www.sozialestadt.de/praxisdatenbank/suche/ausgabe.php?id=327>

⁴⁹ <http://www.eg-du.de/>

2.3.1. Description

Introduction et contexte

Marinha Grande est une petite ville côtière industrielle du centre du Portugal comptant 28 400 habitants (2001)⁵⁰. Malgré sa structure assez complexe de subdivisions régionales, le Portugal est un pays européen très centralisé. La partie continentale de la République du Portugal (excluant les îles de Madère et des Açores) est divisée en cinq grandes régions. Il existe également 18 Distritos (districts) eux-mêmes divisés en 308 Municípios (municipalités). Celles-ci constituent le plus haut niveau d'autonomie municipale et se composent de plusieurs Freguesias (petites municipalités). Marinha Grande, en tant que Freguesia, est le centre administratif du Município du même nom (32 500 habitants). Marinha Grande fait partie du distrito de Leiria et de la Região Centro. Toutes ces unités disposent d'un certain nombre de compétences administratives et les municipalités disposent d'une grande autonomie. Ces dernières années, des tentatives de réorganisation de la structure administrative assez complexe du Portugal ont été entreprises, débouchant sur la création de régions métropolitaines (Área Metropolitana) autour de Lisbonne et de Porto.

Types de disparités/problèmes

Marinha Grande est une petite ville industrielle traditionnellement connue pour son traitement du verre et du plastique. Environ 63 % des emplois se trouvent dans le secteur manufacturier.⁵¹ Cette dépendance au secteur industriel a rendu la municipalité vulnérable aux restructurations économiques entreprises dans ces industries et a généré un taux de chômage structurel d'environ 10 %.⁵² Un nouveau déclin de l'industrie du traitement du verre aurait des conséquences irréversibles sur le développement économique et social de la ville et de la région. En luttant contre les déficits du système économique local et en apportant des améliorations, il est possible de démarrer des processus socialement durables. La structure administrative centralisée du Portugal fait que la législation et l'administration ne sont que très peu aptes à répondre de manière satisfaisante aux problèmes locaux et régionaux.

Compétences spécifiques utilisées pour lutter contre les disparités locales

En raison de la structure centralisée du Portugal, il est difficile de mettre en œuvre des politiques régionales globales. La municipalité de Marinha Grande dispose d'une autonomie administrative, mais son rôle est surtout réduit à celui d'une plateforme d'organisation et de gestion du domaine en question. Outre l'initiative des entreprises locales, le financement communautaire est également essentiel au processus.

Approche mise en œuvre par les collectivités locales pour lutter contre les disparités locales

En 1994, le partenariat local «**S.P.L Marinha Grande**» a été introduit afin de réaliser l'objectif de faire de la région de Marinha Grande un «centre d'excellence technique». Ce

⁵⁰ Instituto Nacional de Estatística, recensement 2001.
http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine_main&xpid=INE

⁵¹ IDELE (éd.) (2004): ÉTUDE DE CAS: Pacte territorial pour l'emploi de Marinha Grande Portugal. Bruxelles.
http://www.ecotec.co.uk/idele/themes/oldindustrial/studies/marinha_grande_tep.pdf

⁵² http://ec.europa.eu/regional_policy/innovation/innovating/pacts/pdf/bprat/marinha2_fr.pdf

partenariat inclut des entrepreneurs locaux ainsi que la collectivité locale, qui a servi d'interface entre les entreprises et les autres pouvoirs publics.

Marinha Grande a participé à l'initiative de l'UE concernant les **pactes territoriaux pour l'emploi (PTE)** visant à renforcer les politiques de l'emploi des États membres. Les objectifs des PTE sont notamment⁵³:

- promouvoir la compétitivité et l'innovation industrielles;
- élargir la chaîne de valeur associée aux industries locales, principalement le moulage et le plastique;
- encourager les initiatives locales;
- valoriser les ressources humaines;
- attirer les investissements étrangers.

Le conseil de la ville de Marinha Grande a servi de coordinateur pour le PTE. Le député maire est chef du «**Conselho para o Desenvolvimento Económico da Marinha Grande**» («Conseil du développement économique de Marinha Grande») instauré comme plateforme de gestion du PTE. Cette participation de la collectivité locale a donné une vigueur nouvelle à l'engagement pris par la société civile locale, à savoir l'initiative de partenariat des entreprises locales et des autres acteurs socio-économiques locaux.

Trois grandes séries d'objectifs politiques ont été formulées⁵⁴:

- qualification de la main-d'œuvre;
- promotion de la zone afin d'attirer les investissements exogènes;
- création de conditions adaptées pour l'activité industrielle.

Ce partenariat fonctionne comme une plateforme de coopération permettant d'échanger des expériences et de débattre des questions relatives au développement industriel local et sert également de cadre pour la mise en œuvre d'un système de contrôle et de collecte de données. Le **plan d'action** englobait plusieurs projets⁵⁵:

- la création d'une entreprise de services employant des handicapés;
- la création d'un centre de formation professionnelle du verre (CRISFORM);
- la mise en place de cours d'apprentissage au métier de fraiseur;
- la mise en place de cours de sensibilisation aux métiers de l'industrie «Pense Industria»;
- la création d'un observatoire local pour l'emploi;
- la création d'un incubateur d'entreprises «projet OPEN»;
- la mise en place d'une campagne de publicité et la création d'une région industrielle du verre;
- la création d'une Agence de développement régional et d'un centre entrepreneurial;

⁵³ <http://www.centimfe.com/centimfe/en/Projects/Concluidos/PTE/>

⁵⁴ http://ec.europa.eu/regional_policy/innovation/innovating/pacts/pdf/bprat/marinha2_fr.pdf

⁵⁵ http://ec.europa.eu/regional_policy/innovation/innovating/pacts/pdf/bprat/marinha2_fr.pdf

- la mise en place d'une initiative visant à favoriser la création de micro et petites entreprises par des anciens ouvriers du verre;
- la mise en réseau des activités sportives et environnementales locales;
- la revitalisation sociale «Revitalisar mudando»;
- la création d'un centre d'aide aux personnes âgées;
- la création d'une école professionnelle et artistique.

Le **Centre technologique⁵⁶ de l'industrie de moules, outils spéciaux et plastiques CENTIMFE** réalise, dans le cadre du partenariat local, des activités dans les domaines suivants:

- consolidation de partenariats (mise en place de centres de formation, création d'une société pour le développement local, etc.);
- élargissement de la chaîne de valeur associée aux industries locales;
- élargissement de la spécialisation compétitive (promotion de la création de PME);
- garantie de la cohésion sociale (élaboration d'un projet d'intervention sociale, création d'un centre d'aide aux personnes âgées ayant des besoins particuliers);
- création d'un parc de formation technologique et professionnelle.

2.3.2. Principales constatations

- Cet exemple démontre l'importance d'une société civile active capable d'établir un tel processus d'entraide personnelle et d'apporter des améliorations stratégiques à l'économie locale.
- La collectivité locale sert davantage de catalyseur à cet engagement que de force motrice.
- Les activités mises en œuvre peuvent permettre un changement durable et améliorer l'image locale, tant d'un point de vue interne que d'un point de vue externe.

⁵⁶ <http://www.centimfe.com/centimfe/en/Projects/Concluidos/PTE/>

2.4. Étude de cas 4: Plan commercial stratégique pour la ville de Leicester (Royaume-Uni)

Leicester est une ville composée d'environ 280 000 habitants et située dans les Midlands anglais. Les migrants représentent près de 40 % de la population, dont une proportion importante issue d'Asie du Sud. On estime que d'ici 2019, Leicester sera la première ville britannique avec une population blanche minoritaire. Le chômage local est le plus élevé d'Angleterre, exception faite de Londres. Plusieurs zones de la ville figurent dans le top 10 de l'indicateur anglais de handicap socio-économique (*Index of Multiple Deprivation*). Le plan commercial stratégique de la ville s'appuie sur le financement national et le financement de l'UE pour développer l'offre de formation et faciliter l'intégration des groupes les plus défavorisés au marché de l'emploi. Un consortium de direction rassemble et met en réseau les secteurs public, privé et associatif, permettant ainsi la participation de nombreux acteurs différents.

2.4.1. Description

Introduction et contexte

Leicester est une ville de taille moyenne située dans la région des East Midlands, dans le centre de l'Angleterre, au Royaume-Uni. Avec une population d'environ 280 000 habitants (2001)⁵⁷, Leicester est la dixième plus grande ville du Royaume-Uni. Elle est le chef-lieu de Leicestershire et en tant qu'*unitary authority*, aux termes de la loi britannique de 1992 sur l'administration locale (*Local Government Act 1992*), elle est indépendante des conseils de comté et donc autonome sur son propre territoire. Au sein du Royaume-Uni, l'Écosse, l'Irlande du Nord et le Pays de Galles ont tous leur propre gouvernement autonome et leur propre système législatif unicaméral. L'Angleterre, plus grand pays du R-U, n'a pas de pouvoir législatif ou exécutif propre et est donc directement gouvernée et administrée par le gouvernement britannique et le Parlement britannique. L'Angleterre est divisée en comtés qui se chargent des tâches administratives.

Types de disparités/problèmes

Leicester est aujourd'hui une ville ethniquement diversifiée qui possède deux universités et un centre commercial. Sa structure économique a radicalement changé ces dernières décennies, en raison du déclin des industries (légères) traditionnelles, qui ont presque entièrement cédé la place aux nouvelles entreprises. À la suite de la forte immigration qui a caractérisé l'après-guerre, la proportion de minorités dans la ville tourne autour des 40 % (dont pratiquement 30 % d'origine sud-asiatique) – la commission pour l'égalité entre les races a d'ailleurs estimé que Leicester serait dès 2019 la première ville britannique avec une population blanche minoritaire.⁵⁸ À 10,3 % en 2003, le taux de chômage de Leicester est le plus élevé d'Angleterre à l'exception de Londres⁵⁹, bien que ce chiffre varie considérablement d'un quartier à l'autre. Cette évolution de la situation rend nécessaire une approche stratégique du développement urbain en général et de l'emploi futur des communautés défavorisées en particulier. Afin de solutionner les problèmes sociaux posés

⁵⁷ Office for National Statistics, recensement 2001

⁵⁸ Simpson, L. et Finney, N. (2007): *Minority White Cities?* Manchester.

⁵⁹ <http://www.statistics.gov.uk/cci/nugget.asp?id=1606>

par les inégalités/disparités socio-spatiales potentiellement durables entre les différents groupes de population et quartiers, Leicester a mis au point un plan commercial stratégique de la ville servant de plan «pilote» participant au programme stratégique urbain du ministère britannique du travail et des pensions.

Compétences spécifiques utilisées pour lutter contre les disparités locales – Quelles sont les compétences (législatives, exécutives, etc.) de la collectivité locale dans le domaine concerné?

La ville de Leicester est investie d'une autonomie limitée pour mettre en œuvre la stratégie proposée car son financement dépend presque exclusivement d'un financement national spécifique (au moyen du *Deprived Areas Fund*, du *Neighbourhood Renewal Funding* et d'autres fonds nationaux/de l'UE) et donc de la validation des objectifs, instruments et mesures proposés. L'accord de financement passé avec le ministère britannique du travail et des pensions comprend notamment un objectif visant à réduire de 3 % le nombre de résidents bénéficiaires de prestations sociales et à augmenter dans la même proportion les chiffres de l'emploi.⁶⁰ Sa mise en œuvre concrète relève de la compétence locale.

Approche mise en œuvre par les collectivités locales pour lutter contre les disparités locales

Le programme **stratégique urbain** du ministère britannique du travail et des pensions⁶¹ vise à :

- «faire en sorte que l'offre soit plus adaptée aux besoins des employeurs locaux de manière à ce que les individus acquièrent les compétences et les qualités nécessaires aux postes à pourvoir;
- participer de manière significative à la hausse des taux d'emploi locaux, afin de garantir que les personnes les plus désavantagées sur le marché de l'emploi puissent obtenir l'aide et les conseils dont elles ont besoin.

La stratégie étudiera :

- la meilleure manière de rassembler le travail des agences gouvernementales, des pouvoirs locaux et des secteurs privé et bénévole au sein d'un partenariat local concerné (consortium) – afin d'apporter aux personnes sans emploi le soutien dont elles ont besoin pour trouver un travail et évoluer professionnellement;
- les capacités des acteurs locaux à obtenir encore plus de résultats en combinant et en alignant leurs efforts sur des priorités communes, et à obtenir davantage de liberté pour innover et adapter les services en fonction des besoins locaux.»⁶²

À cette fin, 15 «précurseurs», c'est-à-dire 15 villes ou quartiers, ont été choisis pour préparer des plans commerciaux locaux. Le **plan commercial stratégique de la ville de Leicester** définit comme suit sa vision de la ville :

«Nous voulons une ville dans laquelle les employeurs peuvent recruter et retenir la main-d'œuvre dont ils ont besoin pour être compétitifs et pour se développer et dans laquelle les individus issus de milieux défavorisés reçoivent l'aide dont ils ont besoin pour évoluer sur le marché de l'emploi. Une ville dans laquelle les agences des secteurs public, privé et

⁶⁰ http://www.dwp.gov.uk/welfarereform/support_pathfinders.asp

⁶¹ http://www.dwp.gov.uk/welfarereform/cities_strategy.asp

⁶² Ibid.

bénévole collaborent pour améliorer les taux d'emploi et réduire la pauvreté des enfants dans nos communautés les plus défavorisées.»⁶³

Le plan commercial comprend notamment une description détaillée de la structure socio-économique de la ville et cible les problèmes particuliers suivants⁶⁴:

- chômage structurel (taux de chômage à long terme élevé);
- revenu des ménages considérablement inférieur aux moyennes régionales et nationales;
- population locale peu qualifiée;
- exclusion sociale élevée (43 zones de résultats dans la ville de Leicester classées dans le top 10 des zones les plus défavorisées d'Angleterre de l'indicateur de handicap socio-économique; forte proportion de résidents bénéficiant de prestations sociales);
- taux d'emploi largement inférieur à la moyenne nationale (surtout l'emploi des femmes, en raison de la forte proportion d'immigrants ayant une histoire migratoire différente et peu de qualifications.

Selon cette analyse, le plan commercial envisage les **groupes cibles prioritaires** suivants⁶⁵: ayant-droits à une indemnité d'incapacité; groupes noirs et issus de minorités ethniques (particulièrement les groupes issus d'Afrique noire, du Bangladesh et du Pakistan); nouveaux arrivants, résidents âgés de plus de 50 ans; délinquants; chômeurs indemnisés, particulièrement ceux de plus de 6 mois; parents isolés; jeunes sortis prématurément du système scolaire, ne suivant aucune formation et ne travaillant pas.

Parmi les **objectifs stratégiques** du plan commercial, citons⁶⁶:

- «la coordination des activités de liaison avec les employeurs, tant au niveau stratégique qu'au niveau opérationnel, afin de répondre à leurs besoins en matière de main-d'œuvre;
- la lutte contre les barrières du côté de l'offre empêchant les résidents des zones défavorisées de chercher un emploi, de postuler pour un poste et de l'obtenir;
- l'augmentation des perspectives d'emploi au sein de nos communautés défavorisées en développant les centres locaux de formation et d'emploi et en proposant un service multi-agences complet visant à lutter contre les barrières à l'emploi auxquelles sont confrontés les groupes les plus éloignés du marché du travail;
- l'adoption de mesures garantissant que les résidents obtiennent des emplois durables et sont en mesure d'évoluer professionnellement en fournissant un soutien sur le lieu de travail aux employeurs et aux employés et en assurant le partage des meilleures pratiques en matière d'emploi;
- l'amélioration de la coopération entre les acteurs publics, privés et les associations à but non lucratif pour la mise en œuvre d'actions, la commande de services et le contrôle de la réalisation des objectifs de notre stratégie».

⁶³ City of Leicester (éd.) (2007): *Leicester City Strategy Business Plan*, Leicester. http://www.dwp.gov.uk/welfarereform/business_plans/leicester.pdf, p. 2.

⁶⁴ Ibid., pp. 12-20.

⁶⁵ Ibid., pp. 21-32.

⁶⁶ Ibid., p. 3.

La **conception du programme** s'inspire de l'implication et du travail en réseau des structures et institutions qui existent déjà à Leicester et se base sur l'implication active des entreprises locales et autres acteurs locaux. Un **consortium** a été créé pour servir d'organe exécutif et de gestion. Les mesures proposées par la stratégie de la ville seront financées par divers programmes et fonds nationaux pertinents (tels que le *Deprived Areas Fund*, le programme *Pathways to Work*, le *Neighbourhood Renewal Funding*, etc.)

2.4.2. Principales constatations

- La mise en œuvre du plan commercial ayant débuté il y a peu de temps, les retombées concrètes des mesures proposées sont encore difficiles à évaluer. La formulation d'objectifs quantitatifs spécifiques (visant à lutter contre les disparités et les désavantages) permet néanmoins de détacher de vraies lignes directrices pour les contrôles et évaluations à venir.
- Le plan commercial stratégique de la ville de Leicester témoigne d'une grande connaissance de la structure de l'économie locale et devrait donc traiter les composantes essentielles du problème socio-économique local.
- Le plan commercial fait partie d'un programme national et agit donc en totale conformité avec les politiques nationales.
- Les activités proposées semblent être parfaitement aptes à lutter contre les disparités locales et à favoriser l'intégration sociale.

2.5. Étude de cas 5: Grand ensemble immobilier Havana à Budapest (Hongrie)

Durant l'ère communiste, la politique du logement était principalement axée sur la construction de grands ensembles immobiliers et ceux-ci représentent toujours aujourd'hui 34 % du parc immobilier de la ville de Budapest. Avec les réformes postcommunistes, les édifices les plus intéressants ont été transférés au secteur privé tandis que les municipalités accumulaient les propriétés délabrées. Le lotissement Havana, construit il y a 30 ans, avait la plus mauvaise réputation et a connu de graves problèmes sociaux dans les années 1990. Une privatisation soigneuse, la rénovation, l'architecture paysagère, l'introduction de systèmes de sécurité et un engagement plus affirmé auprès des acteurs résidents ont entraîné une hausse des loyers et un afflux de jeunes familles. Le lotissement Havana s'améliore donc petit à petit.

2.5.1. Description

Introduction et contexte

Budapest est la capitale de la Hongrie. Avec une population chiffrée à 1,7 million d'habitants en 2008⁶⁷, elle est de loin la plus grande ville du pays et l'un des plus grands centres urbains d'Europe centrale. Pourtant, Budapest enregistre de fortes pertes de

⁶⁷ Office central de statistiques en Hongrie, 2009, http://portal.ksh.hu/portal/page?_pageid=38,119919&_dad=portal&_schema=PORTAL

population depuis les années 1980, lorsque la ville comptait environ 2,1 millions d'habitants.

La politique hongroise a été radicalement bouleversée depuis 1999. Malgré un processus de décentralisation entamé après 1989, la Hongrie présente un système administratif relativement centralisé et est divisée en 19 comtés (megyék) et sa capitale (fováros), Budapest, est une unité administrative à part entière.

Si la décentralisation a permis de déléguer des tâches administratives au niveau local, les ressources financières municipales restent insuffisantes pour mener à bien ces tâches. L'autonomie des autorités locales est donc limitée par la restriction budgétaire. En 1999, afin de satisfaire aux exigences de l'UE, les comtés ont été regroupés en sept régions (niveau NUTS II) qui se sont vus confier des tâches administratives limitées. Budapest est elle-même divisée en 23 districts, chacun avec sa propre administration locale.

Types de disparités/problèmes

La Hongrie est toujours en pleine phase de transformation après la chute du régime communiste en 1989. L'héritage de cette époque est toujours bien présent dans la vie publique hongroise et il est particulièrement visible dans le parc immobilier national, qui est dominé par de grands ensembles résidentiels (principalement des bâtiments préfabriqués) bâtis entre les années 1950 et 1980. Leur construction ayant été médiocre, la rénovation de ces grands ensembles résidentiels est devenue l'un des principaux thèmes de la politique de logement, non seulement en Hongrie mais aussi dans tous les pays et toutes les villes de l'ancien bloc communiste.

Autrefois considérés comme la solution aux pénuries quantitatives de logements, ces ensembles ont connu ces dernières décennies un déclin à la fois physique et social – des problèmes directement liés à la grande réorganisation de la société depuis 1989 et pouvant être résumés comme suit:

- privatisation du parc immobilier: la privatisation rapide du parc immobilier dans la plupart des PECO a transformé les grands ensembles résidentiels: de structures détenues par l'État et axées sur le mode d'occupation du logement, ils deviennent des blocs d'appartements privés – ce qui rend difficiles à mettre en œuvre les grands processus de rénovation et qui entraîne souvent une négligence physique de ces ensembles. À Budapest, en 1994, 61 % des habitations anciennement détenues par la municipalité avaient été privatisées⁶⁸;
- rupture de l'offre de logements publics: associée au processus de privatisation, la transformation du système politique a entraîné une rupture de l'offre de logements publics et donc une offre insuffisante de logements, tant en termes de quantité qu'en termes de qualité;

⁶⁸ Kocsis, J.B. (2004): *The Housing Poor in Budapest, Hungary: Situation and Perspectives*. In: Fearn, J. (éd.): *Too Poor to Move, Too Poor to Stay. A Report on Housing in the Czech Republic, Hungary and Serbia*. Local Government and Public Service Reform Initiative. Budapest: p. 76.

- augmentation des coûts du logement: les processus de privatisation ont fait grimper les coûts du logement pour les ménages de Budapest – une hausse qui ne peut être compensée par des subventions publiques. Des problèmes inconnus du système socialiste sont ainsi apparus, tels que les logements médiocres et les sans-abris.⁶⁹ De 1996 à 2003, les prix de l’immobilier à Budapest ont augmenté de 258 %⁷⁰;
- médiocrité des normes de construction et de la conception urbaine: les méthodes de construction des ensembles résidentiels préfabriqués présentaient de sérieuses lacunes en matière d’isolation. Il est donc urgent de procéder à des rénovations. La conception des espaces publics et l’offre d’infrastructures ont été négligées et constituent donc un grand défi en matière de redéveloppement;
- processus de suburbanisation: après 1989, un important processus de suburbanisation, similaire à ceux connus dans les pays d’Europe de l’Ouest, s’est déclenché lorsque les ménages de la classe moyenne ont eu l’opportunité d’obtenir de meilleures conditions de logement dans des maisons unifamiliales en périphérie des zones métropolitaines.

Le déclin conséquent des grands ensembles résidentiels a entraîné de nombreux départs de ménages de la classe moyenne (qui se replient vers les faubourgs) ainsi que des disparités sociales prononcées. Certaines évolutions démographiques et sociétales, telles que la diminution naturelle de la population, le vieillissement de la population, la réduction de la taille des ménages, le creusement de l’écart existant entre les revenus, la hausse du chômage, etc., aggravent les problèmes sociaux dans les ensembles immobiliers d’après-guerre qui ont souvent tendance à se transformer en quartiers socialement et physiquement défavorisés. La grande quantité d’habitations situées dans de grands ensembles immobiliers dans les PECO a fait de la rénovation de ces structures une question prioritaire d’un point de vue social – ainsi que du point de vue de la conservation de l’énergie – qui affecte des millions de gens. Signe de la reconnaissance de son importance, la rénovation des grands ensembles immobiliers a été intégrée aux politiques structurelles de l’UE. Des réseaux à l’échelle européenne tels que RESTATE⁷¹ promeuvent les échanges d’informations et de bonnes pratiques.

Compétences spécifiques utilisées pour lutter contre les disparités locales

Au cours des processus de transformation qui ont eu lieu depuis 1989 en Hongrie (ainsi que dans tous les PECO), la décentralisation poussée a occasionné un transfert de pouvoir administratif de l’État central vers les gouvernements locaux. Aujourd’hui, ces gouvernements jouissent d’une grande autonomie, mais restent pourtant toujours dépendants du financement national. Budapest, en tant que capitale de la Hongrie, poursuit ses propres politiques de logement et de rénovation urbaine. Les ressources financières de la ville de Budapest sont concentrées dans la rénovation du centre-ville, tandis que la rénovation des grands ensembles immobiliers situés dans les faubourgs de la ville a été confiée aux districts concernés, qui sont financièrement incapables de mener entièrement à bien cette tâche. Ce manque de ressources financières contraint les districts de Budapest à vendre davantage d’appartements à des propriétaires privés, qui rencontrent eux-mêmes des difficultés pour en assurer correctement l’entretien. Le transfert des tâches relatives au logement aux plus petites unités administratives (les districts de Budapest) a été accusé

⁶⁹ Ibid., p. 81ff.

⁷⁰ Ibid., p. 76.

⁷¹ <http://www.restate.geog.uu.nl/>

d'être la cause de conflits fréquents entre la ville de Budapest et ses districts et de nuire à l'élaboration d'une approche globale en matière de politique du logement⁷².

Approche mise en œuvre par les collectivités locales pour lutter contre les disparités locales

Tel que mentionné ci-dessus, les problèmes généraux d'offre de logement et d'entretien ne peuvent être solutionnés avec le peu de ressources financières dont disposent les collectivités locales. La ville de Budapest a toutefois amélioré le **système national de subventions** ces dernières années en y ajoutant des règlements administratifs. Pour traiter le problème des sans-abris, la ville a introduit des mesures visant au minimum à atténuer ce déficit social (abris temporaires lors des grands froids, auberges, etc.).⁷³

Les grands ensembles immobiliers représentent 34 % du parc immobilier de Budapest.⁷⁴ Ces ensembles sont particulièrement affectés par les bouleversements de la société hongroise et d'aucuns craignent que de zones présentant une mixité sociale, ils ne deviennent des zones peuplées de manière beaucoup plus homogène, avec une majorité de résidents socialement défavorisés, comme c'est le cas d'autres ensembles résidentiels similaires dans d'autres villes d'Europe de l'Ouest.

L'ensemble immobilier «Havanna» de Budapest fait figure de modèle, tant pour ce qui est de ses problèmes que pour ce qui est des stratégies d'amélioration des grands ensembles immobiliers des PECO. Une enquête RESTATE⁷⁵ s'est penchée particulièrement sur le statut et l'évolution de cet ensemble immobilier. Dans les années 1980 et 1990, Havanna était l'ensemble immobilier le plus décrié de Budapest. Une enquête menée en 1993-1994 a révélé de graves problèmes sociaux dans ce quartier et a contraint la ville de Budapest et la municipalité à élaborer des stratégies et à augmenter les investissements. Ces stratégies et l'évolution actuelle de la situation peuvent se résumer comme suit:

- **Bâtiments:** depuis sa construction, il y a environ 30 ans, l'entretien et la rénovation de la structure physique des bâtiments de Havanna ont été totalement négligés. Les processus de rénovation ont démarré doucement et ont été freinés par leur dépendance envers les ressources financières des propriétaires privés de l'époque post-privatisation. Des programmes de l'État visant à promouvoir les activités de rénovation ont été mis en œuvre, mais se sont révélés insuffisants. Aujourd'hui, en dépit d'une gestion plus professionnelle, la rénovation des bâtiments demeure l'une des tâches prioritaires pour le quartier.

⁷² Erdösi, S. *et al.* (2004): *Large Housing Estates in Hungary. Overview of developments and problems in Budapest and Nyíregyháza*. RESTATE Report 2c. Utrecht.
<http://www.eukn.org/binaries/hungary/bulk/research/2006/4/hungary-tx-large-housing-estates-developments-and-problems-ep-060322-doc.pdf>, p. 33.

Kocsis, J.B. (2004): *The Housing Poor in Budapest, Hungary: Situation and Perspectives*. In: Fearn, J. (éd.): *Too Poor to Move, Too Poor to Stay. A Report on Housing in the Czech Republic, Hungary and Serbia*. Local Government and Public Service Reform Initiative. Budapest.

⁷³ *ibid.*, p. 83.

⁷⁴ Erdösi, S. *et al.* (2004): *Large Housing Estates in Hungary. Overview of developments and problems in Budapest and Nyíregyháza*. RESTATE Report 2c. Utrecht.
<http://www.eukn.org/binaries/hungary/bulk/research/2006/4/hungary-tx-large-housing-estates-developments-and-problems-ep-060322-doc.pdf>, p. 20.

⁷⁵ *Ibid.*

- **Espaces publics:** des améliorations significatives ont été apportées depuis la fin des années 1990 grâce à l'augmentation des investissements dans les espaces publics, financés conjointement par la ville de Budapest, la municipalité du district et l'État. Par ailleurs, les améliorations relatives à l'entretien ont été rendues possibles en motivant les résidents locaux à s'occuper eux-mêmes de leur environnement. La municipalité a notamment distribué aux propriétaires privés des arbustes et des semences de graminées et leur a donné des conseils pour les utiliser à bon escient. Les entreprises contractées pour s'occuper de l'espace public emploient des résidents locaux sans emploi, ce qui permet d'améliorer à la fois l'économie locale et l'aspect des espaces publics locaux.
- **Problèmes sociaux:** dans les années 1980 et 1990, le nom de Havanna était associé à la criminalité et à la toxicomanie. Il est donc presque ironique de constater que la privatisation a entraîné une modification remarquable de la structure socio-économique des résidents locaux: la hausse des coûts du logement a contraint les groupes à faible revenu à déménager, alors que de jeunes ménages emménageaient. Ce changement est considéré comme ayant contribué à l'amélioration de la sécurité dans le quartier. Enfin, la municipalité a également installé un système complet de surveillance vidéo censé couvrir 95 % du quartier afin de réduire les actes de criminalité et de vandalisme.
- **Vie au sein de la communauté:** l'ensemble immobilier de Havanna manque d'activités sociales et culturelles. Bien qu'il soit bien équipé en termes d'infrastructures, les tendances démographiques et socio-économiques telles que le vieillissement de la population, la forte proportion de résidents socialement exclus et le taux de renouvellement de résidents élevé sont autant de facteurs qui nuisent au développement de mouvements civiques locaux. La municipalité tente de favoriser l'éclosion de ces mouvements en organisant des événements sociaux et culturels.

2.5.2. Principales constatations

- Comme dans la plupart des PECO, la Hongrie est toujours caractérisée par l'absence d'une politique du logement fonctionnelle et cohérente. Les ressources financières allouées ne sont toujours pas suffisantes pour compenser le transfert des responsabilités aux collectivités locales.
- S'agissant de l'offre de logements et de leur entretien, les processus de privatisation mis en œuvre par la législation nationale après 1989 ont exercé des contraintes tant sur les collectivités locales que sur la population elle-même. Il faut du temps pour développer la capacité à gérer les problèmes qui en découlent et le financement est fonction du développement économique général.
- En termes généraux, cette privatisation poussée a restreint les possibilités d'intervention publique des autorités et a laissé de considérables tâches (en l'occurrence, l'offre de logement et la rénovation des grands ensembles immobiliers) à la merci des mécanismes du marché et de l'activité des particuliers (qui sont souvent socialement défavorisés).
- En revanche, la privatisation a également permis une diversification des opportunités sur le marché du logement et peut même contribuer, comme dans le cas de Havanna, à l'obtention d'un profil social local plus varié.
- L'investissement public a tout de même commencé à s'accroître ces 10 dernières années et de considérables améliorations ont déjà été réalisées.

2.6. Étude de cas 6: politique de diversité de Turku (Finlande)

Turku est une ville finlandaise dont la population se chiffre à un peu moins de 180 000 personnes. La Finlande, qui a toujours été un pays d'émigration, est devenue une communauté d'immigration dans les années 1980. 4,4 % des résidents de Turku sont étrangers, la plupart d'entre eux ayant un statut de réfugié/de rapatrié. Le programme d'intégration des immigrants de la ville de Turku a été lancé en 2001 en vue d'améliorer l'intégration grâce à des opportunités d'emploi et de formation, particulièrement dans le secteur public. Il a été plus efficace pour les nouveaux arrivants que pour les personnes qui habitaient déjà à Turku lors de son lancement.

2.6.1. Description

Introduction et contexte

Turku est une ville de taille moyenne comptant 175 582 habitants (déc. 2008)⁷⁶ et située dans le sud de la Finlande. Depuis la réforme administrative de 1997, la Finlande est divisée en six provinces («läänit») dénuées de tout pouvoir législatif et dont les responsabilités se cantonnent principalement à l'exécution et à l'administration des politiques élaborées au niveau national. Les provinces sont divisées en 20 régions («maakunta») et 74 sous-régions («seutukunta»).

Les municipalités, en revanche, participent pleinement au système politique finlandais, vu qu'elles représentent la moitié des dépenses publiques et perçoivent énormément de taxes municipales. Les récentes tentatives de réorganisation de la structure administrative visant à transférer davantage de compétences aux régions ont rencontré une vive opposition de la part des groupes d'intérêts locaux. La région de Turku est le centre d'un pôle d'activité maritime finlandais et est devenue ces dernières années un centre de renommée internationale pour la recherche et l'activité biotechnique. Si l'industrie occupe toujours une place prépondérante dans l'économie locale, le secteur manufacturier a néanmoins perdu du terrain au profit du secteur des services.

Types de disparités/problèmes

La Finlande ayant été jusqu'à la période d'après-guerre une terre d'émigration, son rôle de pays d'immigration est assez récent, vu qu'il date seulement des années 1980. L'immigration a été à la fois conditionnée par l'offre (rapatriés de Suède ou de l'ancienne Union soviétique, demandeurs d'asile) et par la demande (hausse du nombre de travailleurs migrants). Fin 2008, 143 256 immigrants résidaient en Finlande, soit environ 3 % de la population totale⁷⁷. Outre la population d'expression suédoise qui représente 5,2 % de la population totale, 4,4 % des résidents de la ville de Turku sont des étrangers (déc. 2008), dont la plupart ont le statut de réfugié/de rapatrié.⁷⁸ Si cette proportion reste relativement modeste par rapport aux autres pays/villes européens, cette diversité ethnique impose de nouveaux devoirs en matière de politique sociale, de logement et d'emploi. L'intégration des étrangers dans la société finlandaise et sur le marché du travail finlandais est devenue

⁷⁶ Office finlandais de statistiques, http://www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk_vaesto_fr.html#Largestmunicipalities

⁷⁷ Office finlandais de statistiques, http://www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk_vaesto_fr.html#etrangere

⁷⁸ <http://www.turku.fi/Public/download.aspx?ID=59428&GUID={2171A3CC-D0CC-4ACF-A894-86B962BE8B58}>

un élément majeur des politiques sociales visant à éviter les disparités sociales et les tensions ethniques et à favoriser l'intégration sociale rapide en cas de diversification de la population. Les politiques de diversité des publics visent à représenter la structure variée de la population dans les emplois publics, promouvant ainsi l'intégration au sein du système social et la «visibilité» des immigrants. Les politiques en faveur de la diversité sont généralement basées sur des approches stratégiques visant à recruter activement des immigrants pour des emplois publics en vue de donner l'exemple aux entreprises privées.

Compétences spécifiques utilisées pour lutter contre les disparités locales

Tel que mentionné ci-dessus, l'immigration est une tâche relativement nouvelle dans la politique finlandaise. Au niveau national, le ministère du travail et des affaires sociales gère l'accès au marché de l'emploi tandis que le ministère de l'intérieur élabore les politiques relatives aux demandes d'asile. Ce n'est qu'en 1999 qu'une loi sur l'immigration a été introduite afin de définir les responsabilités des différents acteurs de l'intégration et les responsabilités participatives des immigrants. Principalement axée sur des stratégies d'intégration au marché de l'emploi, cette loi était peu explicite sur les autres thèmes (tels que le logement). Elle prévoit le droit, pour les immigrants n'ayant pas réussi leur insertion sur le marché de l'emploi, d'accéder à un «plan d'intégration individuel» incluant notamment des cours de langue et d'autres activités éducatives visant à favoriser leur intégration à la société finlandaise. La réalisation de ces plans incombe aux autorités locales et régionales et est financée par le budget communautaire. La loi sur l'immigration exige par ailleurs des municipalités qu'elles développent des politiques d'intégration locale.

La mise en œuvre de ces politiques est perturbée par le manque d'équipement et de ressources financières. Les décideurs politiques de Turku envisagent les politiques nationales d'immigration comme des outils ayant principalement comme objectif l'adaptation des immigrants, tandis que les municipalités comme Turku cherchent à mettre en œuvre une approche plus large⁷⁹.

Par conséquent, les politiques d'intégration au niveau de la ville de Turku ont l'obligation de mener des stratégies politiques déterminées au niveau national et fortement dépendantes du financement national. S'agissant de leur mise en œuvre, la ville dispose d'une large autonomie dans les domaines de l'emploi, du logement, des soins de santé, etc.

Approche mise en œuvre par les collectivités locales pour lutter contre les disparités locales

Une récente étude de cas⁸⁰ menée dans le cadre du réseau CLIP⁸¹ s'est penchée sur la politique de diversité de Turku.

La ville de Turku a adopté le **programme d'intégration des immigrants de la ville de Turku** en 2001. Ce programme a désigné quatre groupes de travail qui ont élaboré des stratégies et des mesures dans les domaines suivants:

- les enfants et les jeunes de l'immigration;
- la formation et l'emploi;

⁷⁹ Penninx, R. (2008): *Case Study on Diversity Policy in Employment and Service Provision*. Turku, Finlande. Institute for Migration and Ethnic Studies Universiteit van Amsterdam (éd.). Réseau CLIP. Amsterdam: p. 6.

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ CLIP = *Cities for Local Integration Policy* (politique locale d'intégration des migrants).

- la collecte d'informations;
- le logement.

La mise en œuvre des stratégies devait être prise en charge par les différents départements urbains, qui sont tenus de faire rapport annuellement au conseil municipal. Après avoir été réévalué en 2007, le programme a été augmenté de services d'intégration pour les différents groupes d'immigrants (en fonction de leur origine ethnique, de leur âge et de leur sexe) et de stratégies de coopération avec les associations d'immigrants.

Le conseil municipal a introduit un **indicateur d'intégration** afin de pouvoir contrôler la mise en œuvre de ces politiques. Cet indicateur englobe:

- l'enseignement secondaire;
- le taux d'emploi (de chômage) des immigrants;
- le niveau de revenus.

Le programme d'intégration des immigrants a pour objectif principal de garantir l'accès des immigrants à l'État providence et à ses grands domaines institutionnels (emploi, logement, éducation et santé). L'égalité des résultats du processus d'intégration et l'égalité de traitement ne font pas partie des objectifs explicites du programme. La politique de diversité n'y est pas non plus explicitement mentionnée, mais est plutôt envisagée comme une «philosophie» devant être prise en considération dans le cadre de chaque mesure.

Il se trouve qu'en l'absence de toute définition concrète des objectifs, les politiques et mesures concrètes dépendent largement des départements individuels de la ville, dont les plus importants sont le **département des services** (santé, prévoyance sociale, affaires culturelles, sport, jeunesse), le **département des compétences et du développement commercial** (éducation, formation professionnelle, université des sciences appliquées de Turku) et le **département des affaires environnementales** (immobilier, services techniques, protection de l'environnement, planification urbaine, port, réseaux hydrauliques). Les politiques d'intégration sont coordonnées par l'Office des immigrants, situé au sein du département des services, dans la section «prévoyance sociale». Le fait que cet Office se trouve à un niveau administratif bas peut signifier des trajets complexes vers les autres départements et responsabilités.

La plupart des employés étant regroupés en **syndicats**, ceux-ci participent pleinement au marché de l'emploi finlandais, notamment pour les employés municipaux. Les règles de protection des syndicats n'exigent pas uniquement des compétences linguistiques adéquates pour des employés immigrants potentiels, mais également des postes correspondant à leurs qualifications. Cela signifie concrètement qu'un immigrant incapable de trouver un emploi correspondant à ses qualifications ne peut pas être recruté à un poste inférieur, car cela compromettrait la position des employés entièrement qualifiés. Parmi les représentants syndicaux, les individus issus de l'immigration sont sous-représentés. Les autres partenaires de la **société civile** – surtout ceux issus de communautés immigrantes – n'ont pas encore atteint un statut significatif; leur participation demeure rare et informelle.

Les résultats des politiques de diversité restent assez peu satisfaisants: seul environ 0,5 % des employés de la ville sont d'origine étrangère et la plupart d'entre eux travaillent dans les secteurs de la santé et de l'éducation.

2.6.2. Principales constatations

- En tant que collectivité locale, Turku met principalement en œuvre les directives politiques, mais dispose pour cela d'une large autonomie.
- Les politiques d'intégration de Turku fournissent une aide adéquate aux nouveaux immigrants en leur garantissant l'accès aux prestations sociales et au logement.
- Malgré des compétences locales étendues, l'étude de cas révèle les difficultés rencontrées par une société qui s'ouvre depuis peu à l'immigration pour adapter ses systèmes afin de mieux refléter la diversification de la population.

2.7. Étude de cas 7: Développement urbain intégré à Elblag (Pologne)

Elblag est une ville polonaise d'environ 130 000 habitants proche de la côte baltique. La transformation post-1989 a laissé une empreinte économique douloureuse, illustrée notamment par la disparition des industries traditionnelles. Le taux de chômage à Elblag avoisine les 20 %, un chiffre largement supérieur à la moyenne nationale. La ville a adopté plusieurs plans en vue de développer son économie en attirant l'investissement, en améliorant la formation et en rénovant, ou en créant, les infrastructures nécessaires. Elle compte énormément sur le financement de l'UE et sur les réseaux noués avec d'autres autorités urbaines de l'UE. Ses efforts commencent à porter leurs fruits.

2.7.1. Description

Introduction et contexte

Elblag est un village polonais de 126 876 habitants (2007).⁸² Il est situé à proximité du lagon de la Vistule et de la mer Baltique, entre l'importante agglomération tri-urbaine polonaise de Gdansk-Sopot-Gdynia, à l'ouest, et l'enclave russe de Kaliningrad, à l'est. Cet emplacement à un important carrefour commercial est favorable au développement économique de la ville. Depuis une réorganisation administrative intervenue en 1999, Elblag a perdu son statut de capitale voïvodie. La Pologne est depuis cette année-là divisée en 16 voïvodies (régions), 379 powiats (comtés, dont 65 villes ayant le statut de powiat) et 2 478 gminas (municipalités). Les gminas sont répartis en plusieurs catégories: urbains (une ville, petite ou grande), ruraux-urbains (une petite ville accompagnée de ses villages et campagnes environnantes) ou ruraux (sans petite ville). Elblag, gmina urbain, est la capitale du powiat d'Elblag, tout en étant une ville autonome distincte du powiat d'Elblag. Il s'agit de la deuxième plus grande ville de la voïvodie de Warmian-Masurian.

Types de disparités/problèmes

Comme le reste de la Pologne et les autres PECO, la transformation économique post-1989 a été douloureuse pour Elblag. Elle a généré des taux de chômage élevés (près de 25 %) ainsi qu'une grave désorganisation sociale. La multiplication des disparités sociales et territoriales pose un sérieux problème à la collectivité locale. Bien que le chômage affiche

⁸² Office central de statistiques en Pologne, 2007, <http://www.stat.gov.pl/english>.

ces dernières années une tendance progressive à la baisse, le taux de chômage officiel était toujours de 17,7 % en 2006⁸³, un chiffre considérablement supérieur à la moyenne polonaise globale. Face à cette délicate situation économique, bon nombre de résidents ont migré vers d'autres villes polonaises. Depuis 1989, Elblag accuse des pertes de population dues à la fois à une diminution naturelle et à une migration nette fortement négative. L'exclusion sociale est souvent concentrée dans l'espace, particulièrement dans les quartiers périphériques, où une population socialement défavorisée occupe de grands ensembles immobiliers socialistes mal conçus. La transformation économique a entraîné une hausse significative de l'emploi dans le secteur des services, mais elle ne suffit pas encore à compenser les pertes d'emploi dans le secteur industriel. En 2006, 69,5 % des emplois se trouvaient dans le secteur des services (dont 37,7 % dans les services marchands et 31,8 % dans les services non marchands), 30,1 % dans l'industrie et la construction et 0,4 % dans l'agriculture.⁸⁴ Les problèmes socio-économiques d'Elblag peuvent être considérés comme des processus typiques des régions urbaines des pays en pleine transformation. L'approche mise en œuvre par la collectivité locale pour lutter contre ces problèmes d'une manière relativement durable fait de la ville un cas assez unique par rapport aux autres agglomérations urbaines polonaises.

Compétences spécifiques utilisées pour lutter contre les disparités locales

Bien que la Pologne soit un pays relativement centralisé, la réforme administrative de 1999 (voir ci-dessus) a amené un certain degré de décentralisation, avec davantage de compétences transférées aux voïvodies. Celles-ci jouent un rôle majeur dans le développement régional et urbain. Malgré ceci et en dépit de l'absence totale de politique nationale sur ces questions, Elblag a fait preuve d'une indépendance remarquable et d'une activité intense en créant sa propre stratégie cohérente de développement urbain, avec l'aide d'un important financement externe, provenant majoritairement des fonds structurels de l'UE.

Approche mise en œuvre par les collectivités locales pour lutter contre les disparités locales

Pour traiter les problèmes liés à la transformation économique, les pouvoirs municipaux d'Elblag ont mis au point une approche globale en matière de politique urbaine. Le document clé de cette approche est la «**stratégie de développement d'Elblag 2001-2015**»,⁸⁵ dont l'objectif programmatique global est de faire en sorte que «Elblag soit une ville économiquement moderne et compétitive dans le pays et dans toute l'Europe»⁸⁶.

Parmi les objectifs extraits du programme global, citons:

- Objectif 1: renforcement de la compétitivité de la ville;
- Objectif 2: restructuration et développement des zones urbaines;

⁸³ Office central de statistiques en Pologne, 2007
http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/olsz/ASSETS_folder_olsztyn_elblag_2007.pdf

⁸⁴ Office central de statistiques en Pologne, 2007
http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/olsz/ASSETS_folder_olsztyn_elblag_2007.pdf

⁸⁵ <http://www.eukn.org/binaries/poland/bulk/policy/2006/12/development-strategy-for-the-city-of-elblag-for-the-years-2001-2015.pdf> (en polonais)

⁸⁶ Office of the Deputy Prime Minister (éd.) (2006): *UK Presidency: EU Ministerial Informal on Sustainable Communities*. European Evidence Review Papers. Londres.
<http://www.eukn.org/binaries/eukn/eukn/practice/2006/6/bristol-case-studies.pdf>, p. 58.

- Objectif 3: développement de l'esprit d'entreprise;
- Objectif 4: éducation, développement des ressources humaines;
- Objectif 5: faire d'Elblag une curiosité touristique reconnue;
- Objectif 6: faire d'Elblag une ville respectueuse de l'environnement;
- Objectif 7: faire d'Elblag un endroit agréable à vivre;
- Objectif 8: protection et développement du patrimoine culturel.

Outre ces objectifs, la stratégie souligne également un certain nombre de points clés à développer, notamment le développement d'Elblag en tant que «ville de passage» entre l'Est et l'Ouest, la promotion du secteur des technologies de l'information au moyen de mesures de qualification de la main-d'œuvre locale et le principe d'un développement constant et durable de la ville.

Conformément à ces objectifs et à ces principes, la ville se concentre sur les thèmes suivants:⁸⁷

- soutien du secteur des PME (modernisation des infrastructures, incitations fiscales, etc.);
- mesures de protection des ressources naturelles et de développement des services aux habitants (éducation, amélioration des compétences humaines, offre de logements);
- création de conditions attrayantes pour l'investissement international;
- modernisation des routes et des infrastructures techniques en tant que base du développement économique;
- amélioration permanente de la qualité de vie.

En plus de la «stratégie de développement d'Elblag 2001-2015», une série de documents complémentaires ont été élaborés par la municipalité:⁸⁸

- «Programme de développement d'Elblag: programme d'investissement à long terme 2004-2008»;
- «Programme de protection environnementale durable pour la ville d'Elblag 2000-2010»;
- «Programme de réduction du chômage»;
- le programme éducatif «Apprendre, c'est vivre»;
- «Programme intégré pour le développement des transports publics»;
- «Programme pluriannuel pour le développement du secteur du logement 2004-2008»;

Lors de la **mise en œuvre** de cette stratégie, une importance particulière a été accordée à l'accès aux **fonds structurels de l'UE** (avant et après l'adhésion de la Pologne à l'UE en 2004). Ce financement externe s'est révélé nécessaire car les programmes de financement

⁸⁷ Office of the Deputy Prime Minister (éd.) (2006): *UK Presidency: EU Ministerial Informal on Sustainable Communities*. European Evidence Review Papers. Londres.
<http://www.eukn.org/binaries/eukn/eukn/practice/2006/6/bristol-case-studies.pdf>, p. 59.

⁸⁸ Ibid.: p. 59f.

nationaux ou régionaux des programmes de développement urbain sont plus ou moins inexistantes en Pologne. Sans quoi Elblag devait compter uniquement sur ses propres ressources financières (limitées). Elblag a réussi à devenir la ville polonaise ayant obtenu le meilleur accès au financement de l'UE. De plus, elle a noué des **liens solides avec les municipalités d'autres États membres de l'UE** (surtout la Suède et le R-U), ce qui a permis de réaliser d'importants échanges de savoir-faire technique. La ville a particulièrement insisté sur certaines **priorités stratégiques** clés – telles que des mesures axées sur l'offre et la demande de travail destinées aux jeunes, ou des mesures de promotion du développement du secteur des TI - dans le but de lutter contre l'exclusion sociale.

Parmi les mesures mises en œuvre, on retrouve à la fois des projets de développement des ressources humaines dits «mous» et des investissements «durs» en infrastructures:⁸⁹

- **Développement des ressources humaines:** coopération avec les établissements d'enseignement supérieur et les entreprises locales, adaptation des programmes d'enseignement et de formation afin qu'ils répondent mieux aux besoins du marché du travail local, création d'institutions telles que le Centre de formation pratique afin d'améliorer ou de diversifier ses qualifications professionnelles.
- **Activités de promotion d'Elblag en tant que plateforme régionale pour le secteur des TI:** attraction et implantation réussie de sociétés du secteur des technologies de l'information (ELMAN et HELIX), création de l'institut des technologies de l'information (accompagné d'infrastructures éducatives) par la haute école de formation professionnelle de la ville⁹⁰, lancement du programme «Un centre des technologies de l'information à Elblag» (associant éducation aux TI et soutien commercial), création d'un «parc technologique»⁹¹.
- **Investissements dans des infrastructures techniques:** construction d'un réseau routier («Le chemin de l'Union européenne»⁹²), modernisation du port maritime, modernisation du système hydraulique, modernisation des transports publics, rénovation du centre historique de la ville, construction de nouveaux ensembles immobiliers.
- **Interventions sociales à court terme:** introduction du programme «soutien aux familles sans emploi en situation financière très grave», proposant un soutien financier ainsi qu'une aide à la recherche d'emploi, la mise en œuvre de mesures de soutien aux personnes sans emploi pour qu'elles créent leur propre entreprise et le soutien au développement d'une société civile solide.
- **Activités de protection de l'environnement:** élaboration de documents de stratégie environnementale («programme de protection environnementale durable pour la ville d'Elblag 2000-2010»), mise en œuvre d'un programme spécial d'éducation à l'écologie par le biais de l'«agenda local 2001» - politique ayant remporté plusieurs prix, notamment le prix de l'écologie de l'Union européenne en 1999 et en 2001.⁹³

⁸⁹ *ibid.*: pp. 60-65.

⁹⁰ <http://www.pwsz.elblag.pl/university.html>

⁹¹ <http://www.panorama-miast.com.pl/106/html/elblagang.htm>

⁹² http://www.port-net.net/activities/pdf/czajkowska_elblag_27092006.pdf

⁹³ http://www.umelblag.pl/en/urzed_m/nagrody.htm

2.7.2. Principales constatations

- Cette étude de cas démontre qu'une politique urbaine cohérente et durable ne dépend pas nécessairement des politiques nationales/régionales en la matière, mais qu'elle peut être élaborée plus ou moins exclusivement au niveau local.
- L'approche globale adoptée par la ville d'Elblag (promotion des ressources humaines, soutien actif au développement et soutien social) est prometteuse en matière de lutte contre les disparités sociales locales.
- Les activités conjointes de la municipalité ont facilité le développement d'une société civile forte, ce qui constitue une base solide pour la cohésion sociale et le futur développement de la ville.

2.8. Étude de cas 8: Eurométropole Lille-Courtrai-Tournai (France, Belgique)

La collectivité locale française Lille Métropole Communauté Urbaine est localisée dans un cadre transfrontalier complexe: la continuité urbaine entre les territoires français et belge offre diverses opportunités, mais pose également certains problèmes aux habitants dans leur vie quotidienne (p.ex. en ce qui concerne les navettes, les services transfrontaliers, etc.) Dans ce contexte, un processus de coopération transfrontalière a été lancé entre Lille Métropole Communauté Urbaine et les intercommunales belges voisines. Cette coopération a finalement abouti à la création du tout premier groupement européen de coopération territoriale (GECT),⁹⁴ appelé «GECT Eurométropole Lille-Courtrai-Tournai». Le GECT crée un organe public composé de 14 collectivités locales, régionales et nationales qui combinent entre elles toutes les compétences. Il constitue ainsi une nouvelle plateforme de dialogue technique et politique permettant de mettre au point une stratégie de développement cohérente. D'un point de vue technique, le GECT permet également de gérer des programmes et projets européens⁹⁵.

2.8.1. Description

Introduction et contexte

Lille Métropole Communauté Urbaine est une collectivité locale française (EPCI) créée il y a 40 ans et rassemblant 85 municipalités pour une population totale de 1,1 million d'habitants. Elle dispose de compétences étendues, exécutées par la loi ou volontairement transférées par les municipalités (transports publics, décharges publiques, acheminement de l'eau, système d'égouts, développement et aménagement urbain, développement économique, politique du logement, culture et infrastructures sportives).

⁹⁴ Le règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale prévoit un cadre réglementaire pour la coopération territoriale (interrégionale, transfrontalière et transnationale) là où différents instruments étaient auparavant utilisés. Voir [http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/gect/ce_1082\(2006\)_fr.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/gect/ce_1082(2006)_fr.pdf).

⁹⁵ Comité des régions (2008): Le groupement européen de coopération territoriale (GECT): état des lieux et perspectives. Bruxelles.

Types de disparités/problèmes

Lille et sa région constituent toutefois un cas très particulier en France:

- elles sont situées à la frontière et présentent une continuité urbaine (de l'agglomération) entre la France et la Belgique;
- elles présentent une structure polycentrique avec une forte relation fonctionnelle;
- elles sont très proches d'autres zones urbaines, favorisant ainsi de multiples échanges humains et économiques.

Cette situation offre de nombreuses possibilités pour la compétition à l'implantation, mais pose également beaucoup de problèmes relatifs à la fragmentation des compétences locales et à la complexité des mécanismes de coordination des territoires.

Compétences spécifiques utilisées pour lutter contre les disparités locales

Lille Métropole a réagi à ce problème en lançant de multiples processus de coopération, depuis le début des années 1990, à différents niveaux administratifs.

- Depuis 1991, un processus de coopération transfrontalière a été lancé entre Lille Métropole Communauté Urbaine et quatre intercommunales belges voisines (flamandes et wallonnes): Plaine de la Lys (Courtrai), IEG (Mouscron), IDETA (Tournai), WVI (Ypres), principalement par le biais de la Conférence Permanente des Intercommunales Transfrontalières (COPIT), une association bénévole française.
- Après l'élaboration d'un traité belgo-français de coopération transfrontalière entre les collectivités locales (1998 et 2002), un groupe de travail institué par les parlements belge et français a proposé en juin 2006 de mettre au point une structure de gouvernance transfrontalière (Eurodistrict) composée de 14 membres. En juin 2006, les cinq partenaires ont abouti à un accord de principe relatif à la création d'un Eurodistrict.
- En mars 2007, le protocole d'accord concernant la création du GECT a été signé par les cinq partenaires historiques et les neuf autorités partenaires «supérieures»: le gouvernement français, les quatre gouvernements belges concernés, la région Nord-Pas-de-Calais, le département du Nord et les deux provinces de Flandre occidentale et du Hainaut.
- Troisièmement, l'Aire métropolitaine de Lille est une coopération métropolitaine informelle créée en décembre 2007 afin de représenter et de développer le processus de coopération.
- Le 28 janvier 2008, le premier groupement européen de coopération territoriale (GECT, aux termes du règlement 1082/2006) a été créé entre la France et la Belgique: c'est l'Eurométropole Lille-Courtrai-Tournai. Elle rassemble quatorze autorités de la métropole lilloise, du Hainaut occidental et de la Flandre occidentale (quatre autorités françaises et dix autorités belges). Le GECT crée un organe public composé de 14 collectivités locales, régionales et nationales qui combinent entre elles toutes les compétences. Il constitue ainsi une nouvelle plateforme de dialogue technique et politique permettant de mettre au point une stratégie de développement cohérente. D'un point de vue technique, le GECT permet également de gérer des projets européens en tant que partenaire unique.

2.8.2. Principales constatations

- La municipalité de Lille est active depuis longtemps dans le domaine de la coopération (métropolitaine) intercommunale visant à traiter à la fois les opportunités et les obstacles propres à un cadre métropolitain extrêmement complexe.
- Cette expérience a été utilisée afin d'étendre cette coopération au niveau transfrontalier, entre Lille et les intercommunales belges voisines.
- La création du groupement européen de coopération territoriale (GECT) Eurométropole Lille-Courtrai-Tournai constitue la forme de coopération la plus formelle dans un cadre transfrontalier.
- Certains points des objectifs du GECT concernent la réduction des disparités locales: par ex. garantir l'harmonisation et le dialogue et encourager la discussion politique; assurer une cohérence transfrontalière; faciliter, élaborer et mettre en œuvre des projets conformément à la stratégie de développement préparée conjointement; améliorer la qualité de vie des habitants de la zone de référence belgo-française.

2.9. Études de cas synthétiques sur les activités réalisées par les collectivités locales dans le cadre de l'agenda de Lisbonne révisé

Les études de cas suivantes, plus synthétiques, proviennent des rapports nationaux d'avancement 2008 dans lesquels les États membres rendent compte de l'avancée de la mise en œuvre de leurs programmes nationaux de réforme. Les exemples illustrent le type de compétences que les collectivités locales utilisent pour contribuer à la réalisation des grandes stratégies européennes, telles que la stratégie de Lisbonne révisée et la stratégie de Göteborg. (voir http://ec.europa.eu/growthandjobs/national-dimension/member-states-2008-2010-reports/index_fr.htm).

2.9.1. Programmes locaux d'aide aux groupes défavorisés (Chypre)

À Chypre, les collectivités locales ont créé des partenariats avec les ONG afin de mettre au point 31 programmes d'aides aux enfants, aux personnes âgées, aux handicapés et aux autres personnes dépendantes. Durant la période 2007-2008, des subventions cofinancées par le FSE ont été accordées à 31 programmes d'aide élaborés par le biais de partenariats entre ONG et collectivités locales. Pendant cette période, environ 60 postes ont été créés afin de répondre aux besoins des programmes et quelque 200 femmes ont profité des structures d'accueil en place. Une étude sur le rôle des collectivités locales dans la promotion de politiques d'aide en vue de la conciliation de la vie professionnelle et familiale vient d'être achevée il y a peu. Cette mesure sera entièrement mise en œuvre d'ici décembre 2008.⁹⁶

⁹⁶ *Lisbon Strategy Renewed National Reform Programme Of The Republic Of Cyprus.*
<http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/member-states-2008-2010-reports/RENEWED%20%20NRP%202008-2010%20Draft%20GSC%20%20%2023%2010%2008.pdf>

2.9.2. Intégration des minorités ethniques (Danemark)

Local Government Denmark et KTO (association des organisations d'employés de l'administration locale) mettent actuellement en œuvre trois projets visant à promouvoir l'intégration des minorités ethniques. Ces projets concernent: l'«intégration et les places de formation», dont le but est de mieux faire comprendre les dispositions de la convention KTO relatives à l'intégration et aux places de formation. La «culture et la diversité sur le lieu de travail» vise à examiner les facteurs encourageant l'acceptation et l'utilisation de diverses compétences dans la culture d'une organisation afin de pouvoir concevoir des instruments favorisant une culture d'entreprise diversifiée. En coopération avec les autres parties dans le domaine hospitalier, les régions danoises ont entrepris un projet global pour la diversité, dont le but est de rassembler et de diffuser les nombreuses expériences rencontrées par les professionnels des soins de santé qui côtoient régulièrement la diversité dans le cadre de leur travail⁹⁷.

2.9.3. Dialogue social au niveau local (Lettonie)

En Lettonie, les capacités des gouvernements locaux ont été renforcées afin d'améliorer le dialogue social au niveau de l'administration locale. Dans le cadre du programme «Soutien de la mise en place de capacités pour la mise en œuvre de politiques relatives au marché du travail et à l'égalité des genres dans des institutions responsables, la diffusion d'informations et la sensibilisation», cofinancé par le FSE, le dialogue social joue un rôle important dans la promotion de l'augmentation de salaires coordonnés et de la productivité du travail. Plusieurs mesures ont été entreprises ces dernières années en vue d'améliorer le dialogue social, tant au niveau national que régional. Les institutions participant au partenariat sur l'emploi, dont notamment l'Union des employeurs de Lettonie et l'Union des syndicats libres de Lettonie, ont été renforcées dans le cadre du programme national «Soutien de la mise en place de capacités pour la mise en œuvre de politiques relatives au marché du travail et à l'égalité des genres dans des institutions responsables, la diffusion d'informations et la sensibilisation»⁹⁸.

2.9.4. Service intermédiaire local d'aide à l'emploi (Royaume-Uni)

Huit employeurs locaux de la communauté, en Irlande du Nord, ont créé un service local d'aide à l'emploi. Celui-ci offre une aide aux personnes sans emploi, dont un grand nombre sont chômeurs de longue durée et ont besoin d'une aide personnalisée et d'un soutien pour trouver et conserver un emploi; cette aide vient ainsi compléter le bureau de placement public existant. Ce service est appuyé par un petit nombre de forums d'acteurs composés d'intérêts communautaires locaux. Depuis le mois d'avril 2007, un nombre total de 1 614 participants sont venus solliciter l'aide de mentors qualifiés qui disposent généralement d'une connaissance étendue des problèmes propres aux communautés locales et à leurs perspectives d'emploi. Près d'un quart des participants ont trouvé un emploi.

⁹⁷ ibidem

⁹⁸ Rapport d'avancement de la mise en œuvre du programme national de Lisbonne de la Lettonie (en anglais) <http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/member-states-2008-2010-reports/RENEWED%20%20NRP%202008-2010%20Draft%20GSC%20%20%2023%2010%2008.pdf>

2.9.5. Mise en œuvre de la politique climatique au niveau local (Suède)

Plus de 20 % des municipalités suédoises participent au programme national «Municipalités durables» demandant d'entreprendre des efforts systématiques pour économiser l'énergie au niveau municipal. Le nombre d'«habitations passives» est actuellement en augmentation en Suède. Les conseillers municipaux en matière d'énergie ont pu atteindre environ un demi-million de personnes en 2007. En 2008, leurs tâches ont été quelque peu étendues et ils sont désormais appelés «conseillers en énergie et en climat».

2.9.6. Principales constatations

- Bien que les grandes stratégies européennes (comme p.ex. la stratégie de Lisbonne) soient élaborées par le biais d'une collaboration étroite entre la Commission et les États membres, les collectivités locales (et régionales) jouent bel et bien un rôle majeur dans leur mise en œuvre.
- Les collectivités locales activent leurs compétences en vue de mettre en œuvre l'agenda de Lisbonne et celui de Göteborg en adoptant une approche fondée sur le partenariat (p.ex. en créant des partenariats avec les ONG, en fournissant des plateformes de dialogue, etc.).
- L'approche territoriale permet d'exercer un contrôle local sur les ressources afin de répondre aux questions sociales conformément aux besoins locaux.
- Les collectivités locales mettent en œuvre des stratégies élaborées à des niveaux administratifs supérieurs (UE, national, régional) et garantissent la participation des groupes de population désavantagés (tels que les jeunes ou les migrants).
- L'argent des fonds structurels est essentiel aux collectivités locales pour pouvoir étendre leurs activités de lutte contre les disparités sociales et pour assurer la mise en œuvre concrète des stratégies européennes sur le terrain.

3. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

3.1. Conditions pour lutter contre les disparités sociales au niveau local

Ressources et compétences

Le **statut administratif** d'une collectivité locale est plus pertinent que sa taille pour déterminer ses capacités à lutter contre les disparités sociales. Une ville-état (qui est p.ex. à la fois une municipalité et un État fédéral) aura par exemple beaucoup plus de pouvoir discrétionnaire qu'une simple municipalité en ce qui concerne les instruments politiques de lutte contre les disparités sociales. Ceci est particulièrement pertinent pour les interventions dans le domaine du logement ou de l'emploi.

S'agissant des **compétences**, dans un certain nombre de domaines, le rôle des collectivités locales a tendance à se borner à l'exécution de politiques décidées à un niveau administratif supérieur (p.ex. les politiques d'emploi). Toutefois, dans certaines structures d'État spécifiques (p.ex. les États fédéraux ou les États unitaires régionalisés), les municipalités peuvent être consultées pour la conception de programmes nationaux.

Les **approches territoriales** (telles que les pactes territoriaux pour l'emploi, les programmes de rénovation à vocation locale, etc.) sont pour les collectivités locales des instruments efficaces leur permettant de prendre des mesures dans les domaines politiques où leurs compétences formelles sont limitées.

Lorsque les collectivités locales disposent de larges compétences formelles dans des domaines tels que le logement, les soins de santé, l'éducation et l'emploi, des **stratégies intégrées** sont plus intéressantes. En l'absence de telles compétences, des solutions de gouvernance plus complexes peuvent apparaître.

Les **programmes de financement globaux** au niveau local (avec ou sans contribution de l'UE) favorisent les mêmes effets et représentent des outils de taille pour créer de la valeur ajoutée dans des domaines ne relevant pas directement de la compétence des collectivités locales.

Recommandations clés:

- Le logement et l'emploi sont des domaines politiques dans lesquels les collectivités locales ont rarement des compétences formelles étendues. Si les stratégies et politiques de l'UE (comme les programmes FSE) dans le domaine de l'emploi ont potentiellement amélioré les points d'accès des autorités locales, il ne peut pas en être dit autant pour le logement, domaine dans lequel le rôle habilitant de l'UE n'a pas encore été entièrement exploité.
- Il convient d'encourager également les approches territoriales ailleurs que dans le FEDER afin de créer des «points d'accès» supplémentaires pour les collectivités locales.

- Les solutions de gouvernance à plusieurs niveaux peuvent compenser le manque de compétences formelles des collectivités locales dans différents domaines car elles permettent d'influencer le processus politique dans un cadre plus ouvert et davantage axé sur la négociation. Il convient donc d'encourager encore davantage la mise en place de cadres de gouvernance à plusieurs niveaux.

Stratégie locale & choix et mobilisation

Outre les compétences et les ressources, l'**histoire locale** et les **choix politiques** au niveau municipal sont également des éléments décisifs dans la lutte contre les disparités sociales. Les municipalités peuvent, de leur propre initiative, opter pour une approche globale et intégrée.

Les **stratégies ou programmes supra-locaux** sont très efficaces pour inciter les collectivités locales à rechercher des réponses novatrices aux disparités sociales et à traiter un problème de manière efficace.

Recommandations clés:

- La réussite des actions menées dans des domaines politiques complexes (comme l'offre de logements sociaux, les politiques sociales ciblées) dépend fortement des connaissances et expertises locales, qui s'accumulent parfois sur plusieurs décennies. La valorisation et le soutien de l'échange de connaissances doivent être intégrés dans les programmes communautaires concernés (p.ex. répercussion accrue des questions locales et régionales dans les programmes de coopération transnationale).
- Les régimes de financement qui permettent d'apporter des réponses «innovantes» et «exploratoires» aux problèmes locaux, très instables, sont essentiels pour les petites et moyennes collectivités locales qui ne disposent pas d'instituts de recherches spécifiques locaux. Toutefois, les programmes et politiques de financement «génériques» ne sont pas toujours suffisamment flexibles pour couvrir cette demande.
- Les activités promues par les groupes d'acteurs locaux (p.ex. les groupes d'action locaux) assurent une visibilité et une appropriation élevées des résultats. Il convient de développer les approches favorisant le recensement autonome des besoins locaux, la préparation de stratégies locales et la mise en œuvre (p.ex. au moyen de subventions globales).

Gouvernance à plusieurs niveaux

Les disparités sociales au niveau local sont des **phénomènes aux multiples facettes** qui ne peuvent être traités ni par des interventions hiérarchiques imposées d'en haut ni par des mesures (locales) isolées.

Les systèmes institutionnels complexes en vigueur dans les domaines en question compliquent la mise en œuvre de mesures spécifiques. Ils nécessitent donc des **actions coordonnées** entre différents niveaux d'administration et doivent également inclure la société civile.

La **coopération entre les entités publiques** doit être stimulée et les solutions organisationnelles trouvées (comme les Eurorégions ou les GECT, dans le cadre de la coopération territoriale) doivent être promues.

Recommandations clés:

- La coopération entre les différentes entités publiques dans un cadre de gouvernance à plusieurs niveaux est de plus en plus nécessaire pour pouvoir traiter les problèmes locaux complexes (comme la pauvreté, l'intégration sociale, etc.) Toutefois, l'«opérationnalité» d'un cadre de gouvernance à plusieurs niveaux est souvent limitée en ce qui concerne sa capacité à gérer des processus aussi complexes ainsi qu'en ce qui concerne le nombre d'acteurs devant être impliqués. Si l'UE a déjà fourni des instruments formels servant à mettre en œuvre des solutions de gouvernance à plusieurs niveaux dans un contexte transfrontalier (p.ex. les Eurorégions, les GECT, etc.), l'engagement des États nationaux et des régions n'est pas toujours à la hauteur (citons p.ex. le retard de mise en œuvre du règlement (CE) 1082/2006). Plus d'efforts doivent être entrepris pour promouvoir également les modèles viables au niveau national (p.ex. en utilisant la mise en œuvre des instruments de la politique de cohésion comme vecteur d'apprentissage).
- Le travail en réseau est essentiel à la réussite de la gouvernance à plusieurs niveaux. Toutefois, il est rarement un type d'activité «populaire» dans les programmes de l'UE et autres car il est «accusé» de ne pas donner suffisamment de «résultats concrets».
- La gouvernance à plusieurs niveaux nécessite un «cadre ouvert» permettant une certaine «imprévisibilité» des résultats. Cela devrait constituer un principe, qui doit également être adopté par l'«institution européenne» afin d'en imprégner également les États membres, les régions et les organes locaux.

Capacité d'apprentissage

L'accumulation de **connaissances locales** sur des sujets complexes (p.ex. les conditions spécifiques de logement, la pauvreté, le problème des sans-abris, etc.) est une condition préalable à toute lutte efficace contre les disparités sociales. Les connaissances peuvent être acquises au moyen d'une analyse minutieuse des besoins locaux: p.ex. en menant des recherches empiriques continues sur les conditions de logement, l'évolution des quartiers, etc.

Dans un deuxième temps, les acteurs **capables de mettre en œuvre** efficacement les actions requises devront utiliser ces connaissances locales spécifiques en temps et en lieu voulu.

Recommandations clés:

- L'évaluation des politiques locales doit être répercutée sur le processus de création de savoir local. Le cycle exemplaire, allant de l'élaboration des politiques à leur mise en œuvre en passant par l'apprentissage, est mis en application dans toutes les politiques communautaires territoriales qui nécessitent la participation des parties prenantes locales.
- Les administrations doivent elles aussi développer un savoir-faire, car elles sont de plus en plus souvent amenées à gérer des problèmes de pure mise en œuvre et les ressources y afférentes.
- La sensibilisation accrue des pouvoirs publics aux problèmes liés à l'évolution rapide de la société hongroise est une condition préalable essentielle aux futures stratégies, pour ce qui est du grand ensemble immobilier Havanna à Budapest.

3.2. Problèmes posés par la lutte contre les disparités sociales au niveau local

Manque de ressources

Les **ressources financières** sont essentielles à la lutte contre les disparités sociales au niveau local. Si la rareté des ressources peut être une conséquence de la distribution des pouvoirs et de l'autonomie fiscale, le secteur social doit également prendre davantage en considération la rentabilité.

Même dans le secteur social au niveau urbain, les offres concurrentielles sont de nos jours beaucoup plus largement répandues (p.ex. la stratégie urbaine au R-U, les fonds sociaux pour la rénovation des logements sociaux en Italie, etc.). Il faut par conséquent prévoir des possibilités de financement supplémentaires (programmes nationaux ou européens) et s'assurer que les collectivités locales les utilisent de manière adéquate.

Si la privatisation de la politique sociale a généralement des effets positifs en matière de rentabilité, elle peut également restreindre considérablement les possibilités des collectivités locales d'intervenir dans certains secteurs.

Recommandations clés:

- Les programmes de financement concurrentiels ont permis une mise en œuvre plus efficace des politiques sociales au niveau local, mais elles privilégient souvent les grandes villes, qui ont pu «professionnaliser» la recherche de financement et l'introduction de demandes valables. Les collectivités locales, et plus particulièrement les petites et moyennes villes, ainsi que les municipalités des zones rurales, doivent être assainies afin de pouvoir profiter des programmes de financement compétitifs. Les programmes de renforcement des capacités, ainsi que la création d'organismes intermédiaires, doivent être encouragés.
- S'agissant de la charge administrative liée à la gestion des projets UE, il y a lieu de revoir les idées concernant la proportionnalité des exigences, notamment eu égard aux petites et moyennes collectivités locales.
- Les ressources financières destinées aux approches à vocation locale (dans le domaine du logement, de l'emploi, des services sociaux, etc.) représentent une source de financement particulièrement souhaitable pour les collectivités locales car elles garantissent une forte visibilité au niveau local. Ces ressources doivent donc être développées davantage.

Facteurs hors de la portée des collectivités locales

De nombreux facteurs de disparités sociales ne peuvent être directement influencés au niveau local, soit parce qu'ils ne relèvent pas de la compétence locale (emploi, migration...), soit parce que le phénomène lui-même est d'un ordre plus général (mondialisation, tertiarisation, etc.).

Recommandations clés:

- La meilleure manière de traiter les disparités échappant à l'influence directe des collectivités locales est de prendre part à des stratégies globales et à des actions conjointes. Les collectivités locales doivent toutefois être davantage impliquées dans l'élaboration de ces stratégies car la ventilation des actions au niveau local et le «transfert» de la stratégie aux parties prenantes locales doivent être assurés.
- L'élaboration et l'application des principales stratégies communautaires (Lisbonne, Göteborg, etc.) ainsi que la rédaction de rapports les concernant doivent tenir compte de la contribution locale et la rendre visible afin d'accroître l'engagement des acteurs locaux.

4. BIBLIOGRAPHIE

- Bundespressedienst (éd.) (2000): Das politische System in Österreich. Vienne. <http://www.politischebildung.at/upload/polsystem.pdf>
- Comité des régions (2008): Le groupement européen de coopération territoriale (GECT): état des lieux et perspectives, Bruxelles.
- Règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006
- Traité instituant la Communauté européenne (traité CE)
- Office central de statistiques en Pologne 2007. <http://www.stat.gov.pl/english/>
- City of Leicester (éd.) (2007): *Leicester City Strategy Business Plan*. Leicester. http://www.dwp.gov.uk/welfarereform/business_plans/leicester.pdf, p. 2.
- City of Vienna (éd.) (2004): *Strategieplan Wien im erweiterten Europa*. Vienne. <http://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/strategieplan/index.htm>
- Erdösi, S. *et al.* (2004): *Large Housing Estates in Hungary. Overview of developments and problems in Budapest and Nyíregyháza*. RESTATE Report 2c. Utrecht. <http://www.eukn.org/binaries/hungary/bulk/research/2006/4/hungary-tx-large-housing-estates-developments-and-problems-ep-060322-doc.pdf>, p. 33.
- ORATE 1.1.2, Les relations urbain-rural en Europe, rapport final
- ORATE 1.4.1, «Le rôle des villes moyennes ou petites (SMESTO)», rapport final, mai 2006
- ORATE 1.4.2, Étude préparatoire sur les aspects sociaux du développement territorial de l'UE, rapport final, juin 2006
- ORATE 1.4.3, Étude sur les fonctions urbaines, rapport final, mars 2007
- ORATE 2.3.2 (2006): Gouvernance des politiques territoriales et urbaines du niveau de l'UE au niveau local, rapport final. Partie I. Résumé
- Charte européenne de l'autonomie locale (Conseil de l'Europe, 1985)
- Des régions en pleine croissance, une Europe en pleine croissance. Quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale, Commission européenne, mai 2007
- Office central de statistiques en Hongrie 2009, http://portal.ksh.hu/portal/page?_pageid=38,119919&_dad=portal&_schema=PORTAL
- IDELE (éd.) (2004): ÉTUDE DE CAS: Pacte territorial pour l'emploi de Marinha Grande Portugal. Bruxelles. http://www.ecotec.co.uk/idele/themes/oldindustrial/studies/marinha_grande_tep.pdf
- Instituto Nacional de Estatística, recensement 2001. http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine_main&xpid=INE
- Kocsis, J.B. (2004): *The Housing Poor in Budapest, Hungary: Situation and Perspectives*. In: Fearn, J. (éd.): *Too Poor to Move, Too Poor to Stay. A Report on Housing in the Czech Republic, Hungary and Serbia*. Local Government and Public Service Reform Initiative. Budapest.

- *Lisbon Strategy Renewed National Reform Programme Of The Republic Of Cyprus*. <http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/member-states-2008-2010-reports/RENEWED%20%20NRP%202008-2010%20Draft%20GSC%20%20%2023%2010%2008.pdf>
- Michael Keating, 'Territorial Government in the New Member States', in Wojciech Sadurski, Jacques Ziller and Karolina Zurek (éd.), *Après Enlargement. Legal and Political Responses in Central and Eastern Europe*, Florence: Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Institut universitaire européen, 2006, pp.249-70.
- Michael Keating et Jacques Ziller, *Study on the Division of Powers between the European Union, the Member States, and Regional and Local Authorities*, publication en ligne, Comité des régions, 2008.
- Michael Keating, *The New Regionalism in Western Europe* (Edward Elgar, 1998). Michael Keating et James Hughes, *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe* (PIE/ Peter Lang, 2004).
- Nowotny, E. (2006): *Wohnbaupolitik und Wohnbauförderung – Wirtschafts- und finanzpolitische Aspekte*. In: Hoscher, D. et al.: *Jahrbuch Wohnbauförderung 2006*. <http://www.vwbf.at/content/publik/publikpdf/nowotny.pdf>
- Office of the Deputy Prime Minister (éd.) (2006): *UK Presidency: EU Ministerial Informal on Sustainable Communities. European Evidence Review Papers*. Londres. <http://www.eukn.org/binaries/eukn/eukn/practice/2006/6/bristol-case-studies.pdf>
- Penninx, R. (2008): *Case Study on Diversity Policy in Employment and Service Provision. Turku, Finland*. Institute for Migration and Ethnic Studies Universiteit van Amsterdam (éd.). CLIP network. Amsterdam
- Règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT). [http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/gect/ce_1082\(2006\)_fr.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/gect/ce_1082(2006)_fr.pdf)
- Rapport d'avancement de la mise en œuvre du programme national de Lisbonne de la Lettonie (en anglais). http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/member-states-2008-2010-reports/LV_Report_on_NLPL_Oct%202008.pdf
- Simpson, L. et Finney, N. (2007): *Minority White Cities?* Manchester.
- Statistik Austria 2009, <http://www.statistik.at>
- Le territoire compte pour la compétitivité et la cohésion, *Facets of regional diversity and potentials in Europe*, 3^e rapport de synthèse ORATE, résultats - automne 2006.
- Urban Development Vienna (éd.) (2005): *STEP 05. Stadtentwicklung Wien 2005*. Vienne. <http://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/step/index.htm>

NOTES DU LECTEUR

DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES INTERNES

DÉPARTEMENT THÉMATIQUE B POLITIQUES STRUCTURELLES ET DE COHÉSION

Rôle

Les Départements thématiques sont des unités de recherche qui fournissent des conseils spécialisés aux commissions, délégations interparlementaires et autres organes parlementaires.

Domaines

- Agriculture et développement rural
- Culture et éducation
- Pêche
- Développement régional
- Transport et tourisme

Documents

Visitez le site web du Parlement européen: <http://www.europarl.europa.eu/studies>

SOURCE PHOTO: iStock International Inc., Photodisk, Phovoir



ISBN 978-92-823-2929-0