



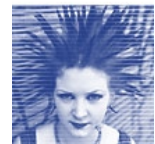
Suède 2004

**Margita Lukkarinen**

Experte Thématique

**Accords de  
développement local  
en tant qu'outils pour  
stopper la  
ségrégation dans les  
zones urbaines  
vulnérables**

Projet de Rapport  
de Synthèse





## Table des Matières

<b>1. Résumé</b> .....	
<b>2. Introduction: exclusion sociale et ségrégation spatiale</b> .....	
<b>3. Accords de développement local – le cas suédois</b> .....	
3.1. <i>La politique des villes suédoise</i> .....	
3.2. <i>Accords de développement local</i> .....	
3.3. <i>Méthodes clés</i> .....	
3.4. <i>Révisions annuelles</i> .....	
3.5. <i>Résultats obtenus jusqu'à présent</i> .....	
3.5.1. <b>Emploi et dépendance aux prestations sociales</b> .....	
3.5.2. <b>Nouvelles approches</b> .....	
3.5.3. <b>Nouveaux rôles</b> .....	
3.5.4. <b>Egalité entre les genres</b> .....	
<b>4. Aspects clés</b> .....	
4.1. <i>Mobilisation locale et participation des bénéficiaires</i> .....	
4.2. <i>Dispositions institutionnelles – coopération verticale et horizontale</i> .....	
<b>5. Pertinence pour et transférabilité vers d'autres contextes nationaux</b> .....	
<b>6. Conclusions et leçons</b> .....	



## 1. RESUME

### *Le contexte*

Un tout nouveau programme d'évaluation par les pairs des politiques nationales d'inclusion sociale fut lancé à Stockholm, Suède, les 22-23 avril 2004, annonçant le début d'une nouvelle approche de l'évaluation et - lorsque c'est possible - le transfert d'exemples innovateurs de bonnes pratiques dans différents Etats membres de l'UE. Le gouvernement suédois a accueilli cette première réunion à laquelle ont participé des représentants de sept pays pairs : la Belgique, la Finlande, l'Italie, la Lituanie, les Pays-Bas, le Portugal et l'Espagne. M. Armindo Silva et M. Hugues Feltesse étaient présents pour la Commission européenne (DG Emploi), alors que le Réseau européen des Associations de Lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion sociale (EAPN) et Eurocities représentaient les parties concernées et les ONG.

La réunion avait pour objectif d'évaluer le succès des Accords de Développement local mis en œuvre en Suède depuis 1998 pour mettre fin à la ségrégation dans les zones urbaines vulnérables, et d'examiner les possibilités de transfert de ces initiatives vers d'autres Etats membres de l'UE. Les accords couvrent plus de 1000 projets différents, qui varient considérablement en fonction des conditions et des besoins locaux. Pour mieux comprendre ce que représentent concrètement ces mesures, une visite de site fut organisée pendant la première journée de réunion au Centre local pour l'Emploi de Skärholmen.

### *La bonne pratique*

La Politique urbaine suédoise, adoptée en 1998 dans le but de briser la ségrégation sociale, ethnique et discriminatoire dans les zones urbaines et de promouvoir des conditions de vie égales et comparables pour les habitants des villes, est mise en œuvre par le biais d'Accords de Développement local (ADL). Depuis 1999, le gouvernement suédois a conclu de tels accords avec sept municipalités qui, à leur tour, ont identifié 24 quartiers fortement touchés par la crise des années 1990. Les caractéristiques communes des quartiers géographiquement définis sont une surreprésentation des personnes à faible revenu et des résidents dépendant de l'assistance sociale, ainsi qu'une forte proportion de personnes nées en-dehors de la Suède. Soixante-dix pour-cent des habitants ont moins de 45 ans.



Le gouvernement a alloué environ €230 millions aux ADL pendant la période 1999-2003. Les autorités de la ville se sont engagées à contribuer pour le même montant.

Les Accords de Développement local constituent l'outil principal pour mener à bien les objectifs de développement durable. Les Accords se basent sur l'hypothèse que les meilleurs résultats seront atteints si les efforts sont coordonnés et ont comme point de départ la perception de ce que les habitants considèrent comme efficace dans leur propre communauté. L'objectif principal est de promouvoir une approche holistique du travail de développement. Quatre méthodes principales sont appliquées : la gestion par objectifs, la coopération intersectorielle, le travail à long terme et l'approche "ascendante".

Les ADL consistent en un accord global qui régit les tâches de l'Etat et de la municipalité, en établissant des objectifs et des procédures d'évaluation, et en indiquant comment les mesures adoptées seront financées. Les ADL sont signés par l'Etat et les différentes municipalités, et sont approuvés par le gouvernement. Ils font l'objet d'une révision annuelle à travers un dialogue entre les autorités locales et nationales. Aux accords sont jointes des annexes contenant des plans d'action locaux formulés par les résidents et les groupes locaux. Ces plans d'action reprennent des objectifs adoptés au niveau local, avec des descriptions générales de la situation et une stratégie élaborée en étroite coopération avec les résidents, sur base de leurs besoins spécifiques.

Les résultats des ADL sont très encourageants. Plus de 1000 mesures ont été mises en oeuvre dans les 24 quartiers, avec 250.000 résidents. L'impression générale est que l'approche holistique et la coopération intersectorielle ont apporté une contribution positive à la réalisation des objectifs de la politique urbaine et d'autres domaines politiques. Les évaluations montrent que les mesures de politique urbaine peuvent renverser les tendances négatives. Le taux d'emploi a davantage augmenté dans les 24 quartiers concernés que dans tout autre district similaire, alors que la dépendance aux prestations sociales a diminué dans 21 quartiers de 1-13%, est restée au même niveau dans deux quartiers, et a augmenté dans un quartier.

Les mesures dans les établissements préscolaires et scolaires sont les actions les plus développées et les plus réussies. De nouvelles méthodes de travail ont été créées. Les élèves ont amélioré leurs résultats et les écoles ont acquis une meilleure réputation. En outre, certains des quartiers sont devenus plus



attractifs parce que rendus plus sûrs par la réduction de la criminalité. L'accent mis sur la vie culturelle a débouché sur une offre plus intéressante d'activités de loisir, tout en permettant d'améliorer les compétences linguistiques et de renforcer l'esprit communautaire et le sens d'identité. La coopération intersectorielle s'est accrue, ayant pour résultat une meilleure fourniture des services et un travail plus ciblé et répondant davantage aux besoins individuels. Les programmes dans le cadre desquels les entreprises, les éducateurs et les agences de recrutement travaillent ensemble avec des demandeurs d'emploi motivés ont donné d'excellents résultats.

Les ADL peuvent contribuer à induire des changements positifs dans une zone géographique, améliorer la qualité de vie des résidents et promouvoir la cohésion sociale. Toutefois, l'impact sur les structures qui créent et maintiennent la ségrégation reste faible. La question est de savoir si les mesures locales pour les résidents d'un quartier géographique donné peuvent affecter ces mécanismes. Lutter de façon efficace contre la pauvreté et l'exclusion signifie investir non seulement dans les individus, mais aussi dans la communauté.

Une approche multidimensionnelle requiert une forte intégration entre les politiques économique, de l'emploi, de l'apprentissage tout au long de la vie, culturelle, du logement et sociale. En Suède, une société inclusive est au coeur du système politique ; voilà pourquoi la Politique urbaine mise en oeuvre par les ADL a bénéficié d'un vaste engagement politique, d'un complément de financements et de la coopération de plusieurs ministères. Il s'agit là d'une condition sine qua non pour une mise en oeuvre politique réussie.

### *La pertinence pour la transférabilité*

Le concept ALD est impossible à transférer, comme tel, vers d'autres pays européens en raison des grandes différences entre les modèles de gouvernance. Les ADL ne fonctionneront pas dans les pays où la protection sociale est faible. Le modèle scandinave de protection sociale est à la base de la réussite des ADL. Les représentants des pays pairs ont considéré comme cruciaux l'approche holistique, le processus de développement à long terme, ainsi qu'un engagement politique fort. On a souligné explicitement l'importance d'un complément de financement indispensable pour créer les conditions nécessaires, au niveau national, pour une approche horizontale. Le défi ultime consiste à intégrer de manière transversale la politique et les mesures, et à les adapter à une situation où l'on dispose de nettement moins de fonds.



Les membres ont conclu que bon nombre d'aspects des ADL étaient pertinents pour leurs propres efforts dans la lutte contre l'exclusion sociale, même si dans les pays à forte décentralisation des gouvernements, comme la Belgique, l'Espagne et l'Italie, le modèle suédois serait difficile à transposer tel quel. Si la plupart des participants ont indiqué que les ADL ne pouvaient pas à eux seuls résoudre les causes plus larges de la ségrégation, ils ont été particulièrement intéressés par les exemples de partenariat local et de dialogue intersectoriel. Plusieurs participants ont déclaré pouvoir également apprendre des procédures rigoureuses d'évaluation et de suivi.

L'exemple suédois, qui met en lumière une approche multidimensionnelle de la ségrégation et de l'exclusion sociale, l'importance de mobiliser tous les acteurs concernés, la coopération intersectorielle, ainsi que l'autonomisation des résidents locaux, la gestion par objectifs et l'évaluation continue, est tout à fait conforme aux objectifs du Programme d'Action communautaire de l'UE de lutte contre l'exclusion sociale.



## 2. INTRODUCTION: EXCLUSION SOCIALE ET SEGREGATION SPATIALE

L'exclusion sociale est souvent décrite comme étant globale, multidimensionnelle et dynamique. Généralement, elle se caractérise par une faible participation individuelle dans la société – économiquement, socialement, culturellement et politiquement. Elle est également liée à des processus se renforçant mutuellement de désavantages accumulés et d'affaiblissement des droits sociaux. Le chômage de longue durée, la pauvreté ou les privations multiples tendent à menacer l'inclusion sociale, alors que le revenu, la santé, l'aide sociale et familiale aident les personnes à réaliser l'inclusion dans un sentiment d'appartenance.

L'exclusion sociale peut toucher des individus et des groupes d'individus, indépendamment de l'endroit où ils vivent, que ce soit dans un environnement rural ou urbain, dans un petit village ou une grande ville. Toutefois, elle n'est pas répartie de façon égale, mais se concentre dans les zones urbaines vulnérables où les problèmes tels que la pauvreté, le sans-abrisme, l'isolement social, de mauvaises conditions de logement, la toxicomanie, et le comportement criminel sont plus fréquents parmi la population. Dans beaucoup de villes, l'exclusion sociale coïncide avec la diversité culturelle et linguistique de certains quartiers, où le système éducatif est confronté à des demandes spécifiques.

Ce phénomène est le résultat d'une ségrégation spatiale, c'est-à-dire la séparation territoriale de différents groupes de personnes, définis par leurs caractéristiques économiques, sociales, ethniques et démographiques. La séparation physique est également une manifestation de la distance sociale entre les habitants. La ségrégation spatiale n'est pas seulement un problème social en termes d'emploi, d'éducation et de logements de mauvaise qualité. Le comportement socialement déviant résultant de la ségrégation peut également nuire à l'attractivité économique générale d'une ville.

Même si les zones résidentielles de grande échelle font partie du problème, elles ne sont pas la seule cause de ségrégation. On retrouve la ségrégation dans les centres urbains des villes, tout comme dans les faubourgs. Elle est fortement présente dans les villes où aucune mesure publique n'est prise pour résoudre les problèmes de logement, et où la protection sociale est faible.

Ce qui fait de la ségrégation spatiale un facteur majeur dans le développement de politiques d'inclusion sociale, c'est non seulement le fait que les différents



aspects de l'exclusion sociale deviennent plus visibles dans les zones urbaines vulnérables, mais c'est également le cercle vicieux qui apparaît dans les zones urbaines défavorisées. Les mieux nantis partent, alors que des personnes ayant peu ou pas de revenus s'installent. Les recettes fiscales déclinent et l'infrastructure est négligée. A un moment donné, le problème ne vient plus seulement du nombre de personnes socialement exclues vivant dans la zone, mais c'est la zone elle-même qui génère l'exclusion sociale en offrant des services sociaux, de santé et éducatifs de mauvaise qualité, peu d'emplois, qui plus est de mauvaise qualité également, et en stigmatisant ses habitants qui ont davantage de difficultés à accéder au marché du travail, tout simplement parce qu'ils vivent dans un tel quartier.

Pour l'Europe, l'interdépendance évidente entre la ségrégation spatiale dans les zones urbaines et les différentes manifestations de l'exclusion sociale est extrêmement importante. Quelque 80% des Européens vivent dans des villes, faisant ainsi de l'Europe le continent le plus urbanisé au monde. Environ 20% des Européens vivent dans de grandes agglomérations de plus de 250.000 habitants, 20% dans des villes de taille moyenne, et 40 % dans des villes de 10-50.000 habitants. Les données démographiques confirment que, si l'urbanisation des villes européennes se poursuit, elle le fait moins rapidement qu'au cours des précédentes décennies. La population s'accroît par les effets d'un afflux de populations à partir de régions rurales ou moins prospères et de la migration, en particulier en provenance de pays tiers.

C'est pourquoi la réduction et la prévention de la ségrégation spatiale dans les zones urbaines sont cruciales pour mener à bien des politiques d'inclusion sociale réussies en Europe.



### 3. ACCORDS DE DEVELOPPEMENT LOCAL – LE CAS SUEDOIS

Le Plan d'Action national suédois contre la Pauvreté et l'Exclusion 2003-2005 aborde les défis auxquels sera confrontée la société suédoise : une croissance réduite, un taux d'emploi moins élevé, une augmentation du chômage et de la dépendance de l'assistance sociale. L'approche stratégique adoptée pour 2003-2005 privilégie la sensibilisation au processus d'intégration sociale conformément à la Méthode ouverte de Coordination, ainsi que la promotion et le soutien à la mise en place de programmes locaux pour la participation sociale, via des partenariats entre autorités locales et autres organisations et autorités concernées.

La mise en œuvre du plan repose sur une collaboration plus étroite entre différents organismes, professionnels ou non, et différents niveaux de la société, l'accent étant mis sur les besoins de l'individu. Au niveau national, il s'agit de faciliter et de soutenir la collaboration aux niveaux régional et local, et d'éliminer les obstacles législatifs. La Politique urbaine est un autre domaine de collaboration.

En 1998, le Parlement suédois a adopté une Politique urbaine ayant pour objectif de « mettre fin à la ségrégation sociale, ethnique et discriminatoire dans les zones urbaines, et d'œuvrer pour des conditions de vie égales et comparables pour les habitants des villes ». La Politique urbaine intégrée fut présentée dans le projet de loi « Développement et Justice – Une politique pour le 21<sup>ème</sup> siècle » (Projet de loi 1997/98 :165).

En adoptant sa Politique urbaine, le gouvernement montrait sa volonté d'aborder le problème de la ségrégation qui existe en Suède et qui, comme dans beaucoup d'autres pays, s'est développé sur une longue période de temps. La ségrégation suédoise frappe principalement les zones urbaines comme Stockholm, Göteborg et Malmö, où les différences sociales se sont creusées en période de croissance économique comme en période de crise. L'afflux de réfugiés et de migrants vers la Suède ces dernières décennies a également introduit une dimension ethnique. Pour le gouvernement, le Projet de loi représentait le début d'un processus de coopération entre le gouvernement central et les municipalités, les conseils régionaux et les régions concernées, dans le but de promouvoir la croissance dans les quartiers défavorisés des régions urbaines.



### *3.1. La Politique urbaine suédoise*

La Politique urbaine repose sur des expériences de mobilisation locale réalisées en 1995-1998 dans certaines municipalités à l'aide de subventions accordées par le gouvernement central pour la mise en place de mesures spéciales. Celles-ci étaient sensées mettre fin à la ségrégation négative en développant par exemple des plans d'action pour ces zones. Si les municipalités ont la responsabilité d'affronter et de résoudre les problèmes en question, ces 10 dernières années ont connu une plus grande implication du gouvernement central.

La Politique urbaine suédoise poursuit deux objectifs :

- Jeter les bases d'une croissance durable dans les zones urbaines : de cette façon, la politique urbaine devrait pouvoir contribuer à la création de nouvelles opportunités d'emploi dans les zones urbaines et dans l'ensemble du pays;
- mettre fin à la ségrégation sociale, ethnique et discriminatoire dans les zones urbaines, et oeuvrer à des conditions de vie égales et comparables pour tous les habitants des villes.

Ces objectifs doivent être réalisés en

- augmentant les taux d'emploi
- réduisant la dépendance aux allocations
- améliorant les niveaux de connaissance de la langue suédoise
- améliorant le niveau de l'éducation des adultes
- améliorant les performances des écoles secondaires
- rendant les environnements plus sûrs et plus attractifs
- améliorant la santé publique
- renforçant la participation démocratique.

Pour réaliser ces objectifs, des mesures coordonnées et à long terme s'imposent afin de renforcer les capacités des habitants dans les zones résidentielles les plus vulnérables, accroître leur autonomie et tirer le maximum de leurs capacités. Les mécanismes de la ségrégation sont très complexes. L'expérience au niveau international démontre que la ségrégation ne peut être réduite et stoppée que par le biais de programmes à long terme, basés sur une vue holistique du développement régional, impliquant toute une série d'acteurs publics et privés, et se basant sur la participation et l'implication des habitants locaux dans les processus de développement. La coopération intersectorielle est une condition sine qua non à la réussite d'une politique urbaine.



La Commission sur les Zones urbaines en Suède est l'organe de rédaction chargé, dans les bureaux du gouvernement, de développer et de coordonner la politique urbaine. Les membres de la Commission sont les Secrétaires d'Etat de sept ministères, ainsi que le conseiller politique du cabinet du Premier ministre. L'Office des Affaires urbaines est une division du ministère de la Justice.

### *3.2. Accords de Développement local*

La Politique urbaine suédoise est mise en oeuvre par le biais d'Accords de Développement local (ADL) conclus par le gouvernement avec sept autorités locales : Botkyrka, Göteborg, Haninge, Huddinge, Malmö, Stockholm et Södertälje. Ces autorités ont à leur tour identifié 25 quartiers gravement touchés par la crise économique au cours des années 1990. Les 24 quartiers sont géographiquement définis sur base de principes qui varient quelque peu. La caractéristique commune est que, par rapport aux quartiers environnants, les personnes à faible revenu, dépendantes de l'assistance sociale ou nées en dehors de la Suède sont surreprésentées. Les habitants sont jeunes : 70% ont moins de 45 ans.

En 1999-2003, le gouvernement suédois a alloué environ 2.1 milliards SEK (€233 millions) à des Accords de Développement local. Les autorités urbaines se sont engagées à apporter le même montant que le gouvernement, créant ainsi un investissement total de 4 milliards SEK (€432 millions) à la disposition de la Politique urbaine. Quelques 700 millions SEK (€78 millions) seront consacrés à des domaines spécifiques d'opération, comme par exemple les établissements préscolaires, les établissements de scolarité obligatoire et les activités culturelles et de loisir. En 2001, la Commission des Zones urbaines a proposé de concentrer les actions futures sur l'emploi et l'éducation.

Les Accords de Développement local sont l'outil principal pour mener à bien le développement durable. Les Accords se basent sur l'hypothèse que les meilleurs résultats seront atteints si les efforts sont coordonnés et ont comme point de départ la perception de ce que les habitants considèrent comme efficace dans leur propre communauté. Les ADL consistent en un accord global qui réglemente les tâches de l'Etat et de la municipalité, en établissant des objectifs et des procédures d'évaluation et en indiquant comment les mesures adoptées seront financées. Les ADL sont signés par l'Etat et les différentes municipalités avant d'être approuvés par le gouvernement. Ils font l'objet d'une révision annuelle par un dialogue entre les autorités locales et nationales.



Aux accords sont jointes des annexes contenant des plans d'action locaux formulés par les résidents et les groupes locaux. Ces plans d'action reprennent des objectifs adoptés au niveau local, avec des descriptions générales de la situation et une stratégie élaborée en étroite coopération avec les résidents, sur base de leurs besoins spécifiques.

### *3.3. Méthodes clés*

Les ADL adoptent une approche holistique du travail de développement. L'Etat, les municipalités et les quartiers appliquent quatre critères principaux dans l'élaboration et la mise en œuvre des accords et des plans d'action :

- **La gestion par objectifs** signifie que les objectifs de la Politique urbaine nationale peuvent être liés à des objectifs locaux dans une chaîne continue. Ceux-ci sont activés dans les accords de développement local, qui les intègrent dans le contexte local. Chaque annexe offre une description détaillée de la façon dont différents acteurs ont formulé leurs objectifs ensemble. La gestion par objectifs constitue la base du suivi et de l'évaluation.
- **La coopération intersectorielle** est particulièrement importante pour les Accords de Développement local. Les dispositions générales et spécifiques de la coopération intersectorielle sont décrites dans une annexe aux accords. Plusieurs nouvelles formes de coopération se sont développées dans le cadre des ADL. Une grande partie du travail est réalisé dans le cadre de partenariats locaux.
- Les descriptions de base, les analyses et les stratégies des plans d'action créent les conditions nécessaires pour un **travail à long terme** et une évaluation des actions futures. Le choix des mesures se base sur les évaluations du travail précédent. Dans les projets, on met généralement davantage l'accent sur l'idée que sur les résultats à long terme. Dans la Politique urbaine, les programmes de développement à long terme forment la base des activités futures dans les quartiers. Le processus de développement s'étendra ainsi sur une plus longue période de temps.
- **L'approche ascendante** signifie que toutes les mesures ont pour priorité la participation et les intérêts des habitants. Cette perspective est cruciale si l'on veut obtenir un impact à long terme. La perspective ascendante est mise en œuvre dans la totalité du plan d'action, depuis la description de base jusqu'au choix des mesures, en passant par l'analyse et la stratégie. Cela signifie découvrir ce que les gens veulent pour eux-mêmes, plutôt que de laisser le contrôle de leur vie aux mains de prestataires de services. La



question clé dans le travail de développement local, c'est la participation, l'accent étant mis sur les structures et les mécanismes qui renforcent la participation.

La planification et le développement des ADL reposent sur la coopération entre différentes parties concernées. Les principales instances responsables du travail de développement sont les comités de district/comités de quartier, avec des représentants des municipalités, des autorités publiques locales, des services de soins de santé, de sociétés de logement, d'associations et de conseils d'associations. Chaque quartier possède son propre responsable de processus, et il peut s'agir de personnes très différentes, comme des enseignants, des journalistes, des prêtres, des ingénieurs ou des travailleurs sociaux. On a soulevé la question de savoir si cette approche ne nécessitait pas que les travailleurs sociaux reçoivent une formation spécifique, d'un genre nouveau ; les universités examinent ce problème dans le cadre du processus d'évaluation. Les départements, ou autorités sectorielles, sont responsables de l'exécution des ADL. La municipalité est responsable de la coordination, tandis que les décisions sont prises par le conseil municipal après présentation par le comité de district.

Les quartiers ont organisé le travail de développement de différentes façons selon la situation et les besoins de chaque zone. Chaque quartier a impliqué à sa façon les habitants locaux dans le travail. Dans certains cas, ils utilisent des structures existantes, comme le fait que les autorités publiques invitent les résidents à leurs réunions dans les quartiers. Comme salles de réunion, ils ont utilisé les bureaux du district, des écoles, de sociétés de logement etc. D'autres ont créé de nouvelles structures, des groupes de travail et des sous-structures, comme des conseils de résidents qui fonctionnent conformément aux décisions des habitants. Si certains ont organisé de grosses réunions ouvertes à tous les résidents, des rassemblements plus informels se sont également tenus à des endroits où les gens ont l'habitude de se rencontrer, comme les établissements préscolaires, les événements culturels et les centres sociaux.

### *3.4. Evaluations annuelles*

Les évaluations annuelles des Accords de Développement local constituent l'élément principal dans les processus d'apprentissage et d'amélioration. Ces évaluations se basent sur un dialogue entre représentants des quartiers, des municipalités et de l'Etat. Le processus d'évaluation comporte trois niveaux : local, municipal et national.



D'abord, les quartiers évaluent les plans d'action locaux qui forment la base de l'évaluation municipale. En parallèle, une évaluation a lieu au niveau national par le biais d'un dialogue continu entre l'Etat et la municipalité. Ce dialogue est très important pour faciliter la communication directe avec les résidents locaux. En outre, des conférences de suivi et des séminaires pour la diffusion et l'échange d'expériences sont organisés. La Commission des Zones urbaines rédige des rapports d'étape annuels, soumis au gouvernement dans le cadre du processus d'évaluation.

L'évaluation constitue une partie importante du processus de développement. Depuis juin 1999, le Conseil d'Intégration suédois s'est engagé à coordonner l'évaluation nationale du travail des Accords de Développement local pour le gouvernement. En outre, la Commission a alloué des fonds au Centre multiculturel de Botkyrka pour une étude sur le développement à long terme d'une société locale. NUTEK, le Conseil national suédois pour le Développement industriel et technique, procédera à une évaluation de l'ensemble des accords de développement du point de vue de la croissance. Il existe au total 150 rapports d'évaluation et plusieurs autres études disponibles sur le site de la Commission : [www.storstad.gov.se](http://www.storstad.gov.se). Au cours de l'année 2004, une évaluation des Accords de développement local sera lancée pour évaluer les 150 rapports d'évaluation et études, afin de transformer les expériences en connaissances et de proposer un programme d'évaluation national à long terme.

### *3.5. Les résultats obtenus à ce jour*

Les nombreuses actions menées dans le cadre des Accords de Développement local ont fait, depuis leur lancement en 1998, l'objet d'un grand nombre de documents, d'évaluations et de rapports. Quelque 1000 actions ont été mises en œuvre dans 24 quartiers avec 250 000 résidents. L'impression générale est que l'approche holistique et la coopération intersectorielle ont contribué à un développement positif dans la réalisation des objectifs de la Politique urbaine et d'autres domaines politiques. Les évaluations montrent que les tendances négatives peuvent être renversées grâce aux mesures prises dans le cadre de la Politique urbaine. Il n'est pas sûr que les changements positifs dans les zones locales puissent être attribués aux ADL, mais la recherche permanente en cours devrait donner des indications plus précises d'ici 2005.

#### **3.5.1. Emploi et dépendance aux prestations sociales**

Le **taux d'emploi** a plus augmenté dans les quartiers concernés que dans d'autres quartiers similaires. Selon le rapport annuel pour 2003, entre 1998 et 2001,



le taux d'emploi a augmenté dans les 24 quartiers d'entre 2% et 11%. Pendant la période 1998-2002, le taux d'emploi chez les personnes ayant trois ans d'enseignement secondaire a augmenté de 6-15%. Dans la même période, le **taux de dépendance aux prestations sociales** a diminué dans 21 quartiers de 1-13%, restant au même niveau dans deux quartiers, et ayant augmenté dans un district.

Tableau 1. Dépendance aux prestations, 18-64 ans, 1998-2001 (%)

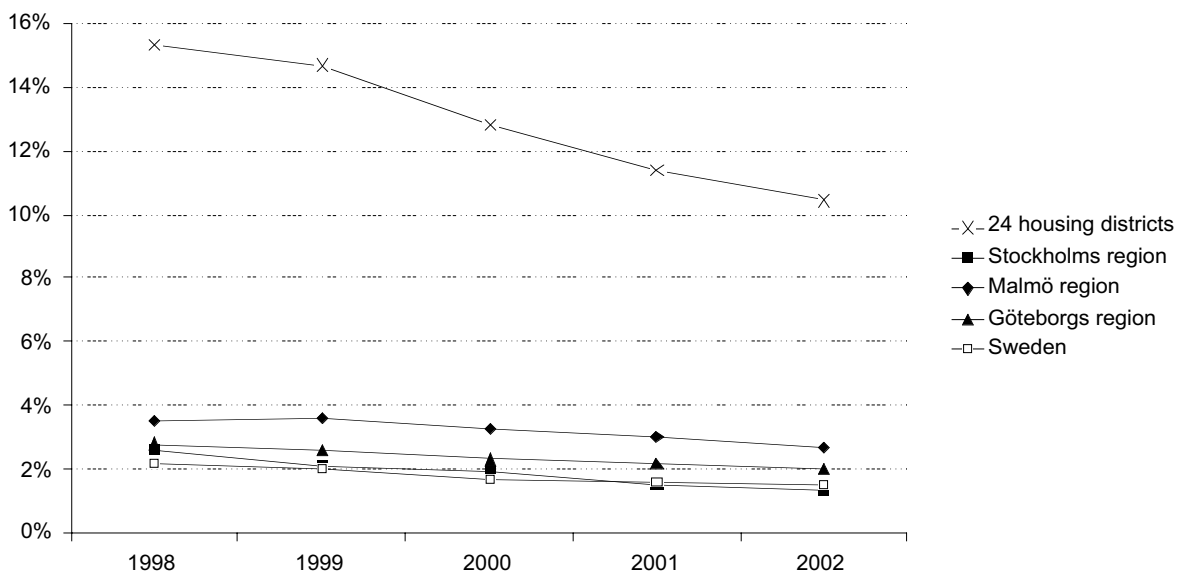
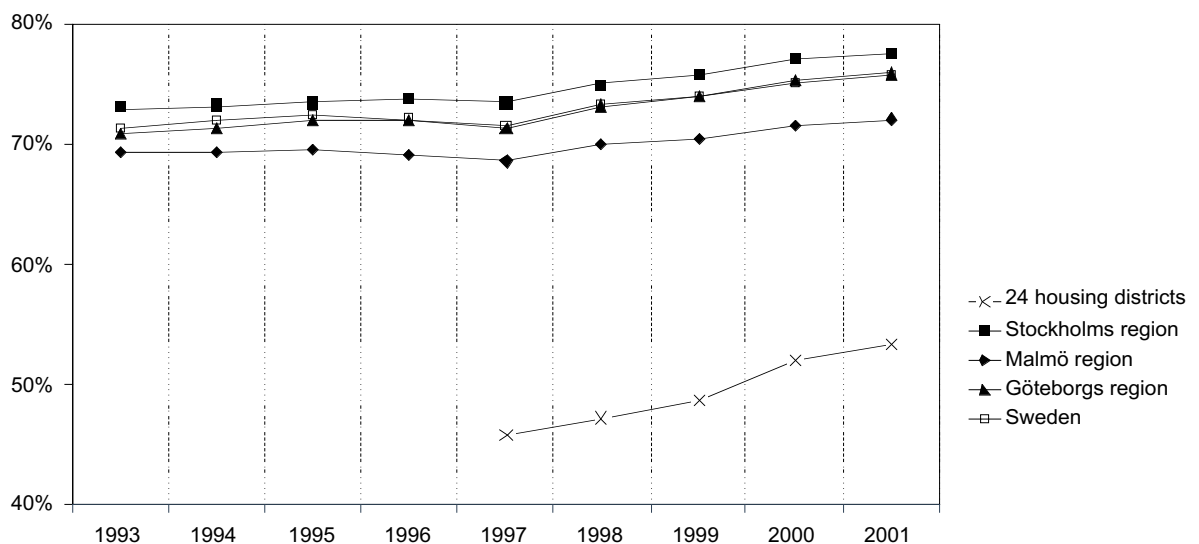


Tableau 2. Taux d'emploi, 20-64 ans, 1993-2001





### 3.5.2. Nouvelles approches

L'impact des nouvelles méthodes de travail mises en oeuvre et adoptées est encourageant, et celles-ci sont actuellement intégrées de manière transversale dans la politique générale de l'emploi. Des acteurs locaux traitant de questions d'emploi et d'assurance ont pu recourir à une **approche customisée** grâce au renforcement de la coopération et à un complément de ressources humaines. Sans financement supplémentaire via les ADL, l'expérience très positive du centre pour l'Emploi de Skärholmen, que les participants à l'Évaluation par les Pairs ont visité, n'aurait pas été possible. Le Centre pour l'Emploi ne dépend plus de financements supplémentaires et est aujourd'hui au service de quatre quartiers municipaux au sud-ouest de Stockholm, en partenariat avec les bureaux de l'emploi et de l'assurance sociale de Skärholmen, des associations et industries locales. Le Centre pour l'Emploi adopte une **approche basée sur les solutions** qui met l'accent sur la motivation et la détermination de l'individu à réaliser un objectif, plutôt que de se centrer sur l'identification des problèmes et le soutien à offrir. On considère que mettre l'accent sur les problèmes crée une spirale négative d'accusations et de défenses. La priorité, c'est d'aider les gens à s'intégrer dans la société plutôt qu'ils ne réclament des allocations. Le personnel ne remet jamais en question le choix de l'objectif des personnes, mais travaille sur les compétences et les ressources nécessaires pour atteindre celui-ci.

En 2003, 75% des 1 500 nouveaux demandeurs d'emploi ont trouvé du travail. Les 23 conseillers sont cruciaux pour la réussite de l'approche du centre. Chaque client qui arrive au centre devient le centre d'un effort de collaboration dans l'objectif commun de lui trouver un travail. Chaque demandeur d'emploi bénéficie d'un **coach personnel**, dont l'objectif est de booster l'estime de soi et de rendre l'individu attrayant pour les employeurs. Chaque coach est responsable de jusqu'à 80 personnes, dont 30 suivent des programmes de formation, alors que les autres sont malades ou commencent à travailler. Si l'on veut être réaliste, un membre du personnel peut s'occuper personnellement d'environ 20 clients à la fois. Le projet réussi « Kista Matching » était une collaboration entre entreprises, éducateurs et agences de recrutement. Les participants ayant soumis une demande écrite et démontré leur motivation se voyaient garantir un emploi. En fin de compte, 80% des participants ont obtenu un emploi permanent.

Les expériences de Stockholm ont montré que les nouvelles formes de coopération à différents niveaux avaient élargi le potentiel de développement.



Les gens sont plus enclins à remettre en question des mesures de routine, et l'on est davantage conscient de la nécessité d'impliquer les résidents locaux. L'évaluation et le dépôt de rapports réguliers permettent de structurer le travail de façon plus efficace. Toutefois, développer une coopération latérale et faire tomber les vieilles structures prend du temps. Si bon nombre des mesures ont eu un impact sur la vie des individus, elles n'en ont eu aucun sur le statut de différents quartiers de la ville, ni sur les politiques de discrimination ou de logement.

### 3.5.3. Nouveaux rôles

Les mesures visant **l'enseignement préscolaire et l'enseignement obligatoire** sont les actions les plus développées et les plus réussies dans le cadre des accords. De nouvelles méthodes et façons de travailler ont été créées, qui renforcent le développement positif de l'apprentissage et des compétences linguistiques parmi les enfants, les jeunes et les adultes. Dans bon nombre d'écoles des quartiers concernés, les élèves ont amélioré leurs résultats, et les écoles ont acquis une meilleure réputation. Le gouvernement a apporté un supplément de ressources et a proposé davantage d'aide aux élèves faibles ayant obtenu de meilleurs résultats.

Un objectif important consiste à **réduire la criminalité et améliorer la sécurité** dans les quartiers afin de réaliser l'objectif général de la Politique urbaine : améliorer la croissance et mettre fin à la ségrégation. Les résidents ont tendance à quitter les quartiers pour des zones plus attractives lorsqu'ils décrochent un emploi et jouissent de revenus plus élevés parce que le district ou son environnement n'est pas très agréable ou qu'ils ne se sentent pas en sécurité. Cela crée une spirale infernale puisque des groupes encore plus faibles débarquent dans le quartier en question alors que les mieux nantis le quittent. Le Conseil d'Intégration suédois souligne dans un rapport d'évaluation à quel point il est important pour les quartiers d'être attractifs et sûrs, et de prévenir la criminalité. Suite au travail de développement local, la prévention de la criminalité s'est faite grâce à des « hôtes de centre » et des « hôtes résidents ». Plusieurs conseils locaux pour la prévention de la criminalité ont été mis en place dans les quartiers, et devraient jouer un rôle central dans les politiques futures.

**La culture**, dans le sens large du terme, contribue de façon cruciale à la réalisation des objectifs généraux de la Politique métropolitaine. La culture est mentionnée dans bon nombre de plans d'action comme moyen de renforcer le développement



positif dans les quartiers. La culture peut contribuer à des activités de loisir intéressantes pour les habitants, tout en améliorant les compétences linguistiques, l'esprit communautaire et le sentiment d'identité. Bon nombre d'évaluations et d'études montrent que les fora et les événements culturels constituent le moyen le plus efficace de réunir les résidents, de les impliquer dans des activités et d'augmenter la participation, davantage que les structures organisées.

Le rôle des sociétés de logement, ainsi que les relations entre les sociétés de logement et les résidents ont considérablement changé ces dernières années. De nouvelles méthodes de travail et formes d'organisation se sont développées. Selon l'évaluation, cela revête une grande importance en vue de l'intégration, les sociétés de logement ayant été impliquées dans des activités qui vont au-delà de leurs rôles traditionnels. Les sociétés de logement, par le biais de leur personnel, se rapprochent plus des habitants que bon nombre d'autres acteurs, et ce en raison de leur présence continue dans les quartiers. Elles sont en mesure de créer des relations informelles avec les habitants et devraient se voir attribuer un rôle beaucoup plus clair dans le processus d'intégration, car elles bénéficient au maximum de leur expérience de la vie quotidienne des résidents.

#### **3.5.4. Egalité entre les genres**

Les femmes constituent un groupe cible prioritaire pour plusieurs mesures des Accords de Développement local. Le rapport national d'évaluation, publié en 2002, a mis en lumière l'insuffisance de telles mesures. En 2003, les municipalités ont présenté un rapport concernant les étapes à suivre pour améliorer la situation des femmes dans la société. Des efforts particuliers sont à présent fournis pour impliquer les filles. Bon nombre de mesures sont conçues pour améliorer l'employabilité des femmes, en particulier d'origine étrangère et à faible niveau d'éducation. Les évaluations montrent une amélioration considérable de la position des femmes sur le marché du travail. Les améliorations dans la position des femmes au travail ont été plus marquées parmi les femmes vivant dans les quartiers bénéficiant du processus de développement local qu'en Suède en général.

La Politique urbaine aborde la question de l'égalité entre les femmes et les hommes. De futures actions de développement dans les quartiers se baseront sur les statistiques de genre ou toutes autres données tenant compte des différences entre hommes et femmes.



## 4. ASPECTS CLES

Deux aspects du programme ont été choisis pour faire l'objet d'une discussion approfondie lors de la réunion d'évaluation par les pairs : la mobilisation et la participation des bénéficiaires, ainsi que les dispositions institutionnelles du programme.

### *4.1. Mobilisation locale et participation des bénéficiaires*

Si l'**implication des acteurs locaux** est l'aspect de plus difficile et le plus stimulant du programme ADL, il est crucial pour un développement local réussi. Les plus grands défauts de ce programme concernent cet aspect, non pas à cause d'un manque de volonté, mais bien à cause d'un manque de méthodes et d'expérience.

**La participation démocratique** et l'implication sont à la fois des objectifs et des mesures de la Politique urbaine. En tant que mesure, la participation est la méthode qui garantit un développement de la politique réussi et durable à long terme. Les mesures dans d'autres domaines affecteront la mobilisation, l'implication et la participation dans les quartiers. L'Accord de Développement local devrait être élaboré en fonction des conditions et des besoins dans les quartiers. Il faut laisser le champ libre aux initiatives locales, à l'utilisation de ressources en fonction des besoins, ainsi qu'à la perspective ascendante.

**Réaliser la participation et la perspective ascendante** n'a pas été tâche aisée. Des enquêtes auprès des résidents, des réunions et des "ateliers du futur" – une méthode de planification et de participation – ont été conçus pour impliquer les populations locales, qui ont reçu des informations sur le projet et ont été invitées à soumettre des commentaires, des propositions et des requêtes. La philosophie de base veut que « chacun assume la responsabilité de sa propre vie ». Le travail des travailleurs sociaux consiste à les aider. Ils doivent respecter trois principes : identifier les mesures qui fonctionnent ; quand elles ne fonctionnent pas, faire les choses différemment et ne pas réparer ce qui n'est pas cassé. Des centres de rencontre ont été soutenus, et même créés, comme plates-formes pour le « dialogue des résidents ». Dans des centres locaux, des bureaux d'idées et d'informations, les gens peuvent se rencontrer, ou rencontrer des politiques, des fonctionnaires, des administrations et des organisations.

Plusieurs études ont montré que les résidents locaux sont plus susceptibles de s'impliquer dans des questions liées à leur vie quotidienne que dans la formu-



lation d'objectifs et de stratégies pour le plan d'action. Il a été beaucoup plus facile d'attirer les gens vers des événements tels que pièces de théâtre, cinéma en plein air et expositions que de les impliquer dans des activités qui demandent du temps et de la continuité.

Les responsables des actions au niveau local ont souvent traduit les objectifs en mesures pratiques sur base de fonctions institutionnelles ou de traditions de projets existantes, ce qui tend souvent à limiter la participation et l'implication réelle des habitants. Les défauts de cette approche sont illustrés dans le paradoxe suivant : les autorités au sommet mobilisent la participation à la base. Les évaluations de la démocratie et de la participation montrent clairement l'importance de la participation des résidents locaux au dialogue concernant la planification et la mise en œuvre des mesures.

**La création de liens et la mise en réseau**, sur base de la confiance mutuelle et de l'appartenance à un même groupe, sont considérées comme particulièrement précieuses. Les acteurs de l'intégration locale, les personnes ressources, sont importants pour briser les formes traditionnelles d'intervention et les actions qui stigmatisent les problèmes. Les personnes disposant des informations les plus complètes sur les situations de vie des habitants, leurs conditions de vie et leur potentiel, devraient avoir un rôle central à jouer dans la planification et la mise en œuvre des actions. En organisant les actions dans le cadre d'un échange interne entre des gens ayant des ressources et des besoins différents, mais également des intérêts de solidarité, le gouffre entre la perspective descendante des autorités et la perspective ascendante a diminué.

**Maintenir le dialogue** avec les habitants et leur permettre d'exercer un contrôle sur le projet améliore les chances d'un développement durable et à long terme. La tâche des municipalités consiste à créer des conditions favorables pour le développement, sans essayer de le contrôler. Selon le Comité Développement démocratique, cela implique également de mettre en place une infrastructure démocratique, d'appliquer l'approche ascendante et de prendre les décisions au niveau approprié, c'est-à-dire au niveau des populations concernées par les décisions ou de leurs représentants.

A cet égard, il y a une contradiction claire dans la politique puisque les problèmes et les objectifs ont été définis au départ par le sommet. Les décisions sur qui consistaient à centrer les activités sur l'éducation et l'emploi, en allouant davantage de ressources à ces secteurs, ont également été prises par le sommet. L'objectif était d'atteindre des résultats plus rapidement, même si l'une des



méthodes clés de travail, la gestion par objectifs, aurait requis une autre approche. Les résultats viennent d'une **approche** qui est **moins basée sur le contrôle et plus sur le soutien** et qui se concentre sur les objectifs plutôt que sur la façon dont l'argent est dépensé.

**La mobilisation des populations locales et des consommateurs des services** constitue un véritable défi. Il faut beaucoup de temps pour créer un climat de confiance, et pour montrer aux gens que les autorités souhaitent véritablement donner une voix aux populations locales par le biais de la consultation. Les chômeurs et les personnes vivant en marge de la société manquent généralement d'estime de soi, et ne s'attendent pas à ce que les autorités les écoutent ou prennent leurs besoins au sérieux. Dans ce contexte, les ADL peuvent constituer un outil précieux pour la promotion de nouvelles méthodes de travail qui mettent l'accent sur la question de l'autonomisation. Il existe clairement une demande de modèles permettant aux habitants de quartiers défavorisés de développer leur capacité à s'engager dans leur propre analyse collective sur base de leurs expériences quotidiennes. Cela leur permettrait de s'impliquer davantage dans la discussion sur le cadre théorique (buts et objectifs) de la Politique urbaine.

#### *4.2. Dispositions institutionnelles – coopération verticale et horizontale*

La coopération intersectorielle est la clé du succès des ADL. La coopération verticale est un moyen de fournir des informations aux acteurs locaux et régionaux, et de gérer les restitutions. La coopération horizontale est un outil d'autonomisation et d'amélioration de la gouvernance. Lorsque la coopération fonctionne bien, de nouvelles alliances et initiatives politiques sont créées.

**La coopération intersectorielle** a contribué à une vue holistique des problèmes parmi les individus dans les 24 quartiers. Avant tout, il s'est agi de tirer avantage des ressources municipales, régionales et nationales localisées dans les quartiers. Toutefois, les municipalités ont exprimé leur déception par rapport aux limites d'une véritable coopération intersectorielle, impliquant tous les partenaires concernés. Des questions posées par les pays pairs traduisaient également une préoccupation sur ce point, mettant en lumière l'absence ou la faible participation des chambres de commerce, des entreprises, des partenaires sociaux et des ONG.

Une participation plus large serait particulièrement précieuse dans un pays comme la Suède où, traditionnellement, les municipalités ont une forte position et beaucoup de pouvoir. Les évaluations montrent que la Politique urbaine a



stimulé la coopération d'abord entre municipalités, agences locales pour l'emploi et bureaux d'assurance sociale. Dans les municipalités, les départements des services sociaux et de l'éducation des adultes sont les principaux acteurs concernés. Toutefois, une politique réussie requiert également une coopération avec d'autres acteurs au niveau régional et national, ainsi qu'avec d'autres secteurs, si l'on veut mettre en place une approche holistique de lutte contre la pauvreté et mettre fin à la ségrégation.

Un partenariat réussi requiert une **structure formelle de coopération** et une coalition d'intérêts multiples. La coopération doit avoir un sens pour les partenaires. Elle requiert également l'engagement de toute une série de participants, un ordre du jour commun et un programme d'action multidimensionnel doté d'une approche holistique.

La coopération intersectorielle est formalisée par des accords entre les municipalités, les autorités compétentes en matière d'emploi et d'assurance dans les sept municipalités. Ces accords fixent des objectifs communs et concentrent le travail dans des secteurs de responsabilité bien précis. Même si des comités de pilotage conjoints existent pour la coopération intersectorielle, les partenaires ne se sont pas engagés à apporter de suppléments de ressources par rapport à celles allouées par le gouvernement. Souvent, il y a également conflit entre les besoins locaux et les instructions données au niveau central. Un manque de soutien de la part des comités centraux et des ministères constitue un obstacle à la mise en place des partenariats locaux.

Malgré des résultats encourageants, des problèmes se sont posés. Dans certains cas, et en particulier dans celui des services de l'emploi, le conflit entre les objectifs ou les objectifs à court terme et le manque de clarté dans la définition des groupes cibles constituent des obstacles au travail de développement. Dans d'autres cas, des efforts visant des individus dans les quartiers ont été mis de côté en faveur de mesures quantitatives, le gouvernement ayant décidé que le chômage ouvert ne devait pas dépasser 4%. Le groupe cible a immédiatement changé, et les responsables ont dû retourner dans leurs anciennes organisations pour mettre en place des mesures de création rapide d'emplois.

Il est difficile d'**impliquer les entreprises dans un partenariat local**, ce point étant considéré comme un point faible dans le travail de développement. Toutefois, certaines mesures ont permis d'impliquer le secteur des entreprises, en particulier quand il s'agissait de développer les ressources humaines pour répondre aux besoins des entreprises. Kista Matching s'est avéré efficace quand il a fallu



impliquer des entreprises, des éducateurs et des agences de recrutement. Une nouvelle façon d'approcher les entreprises a été mise en place, qui permettait à chacun d'y trouver son compte. Il s'agissait de leur demander "Que pouvons-nous faire pour vous?", plutôt que "Comment pouvez-vous nous aider?".

Les participants ayant soumis une demande écrite et montré qu'ils étaient véritablement motivés et intéressés par le projet se sont vu garantir un emploi. Ils ont été formés pour répondre aux besoins de l'entreprise. En fin de parcours, 80% des participants au programme ont décroché un emploi permanent. De telles méthodes devraient être étendues à un public plus large et mises en œuvre, non seulement dans les quartiers, mais aussi au niveau municipal et dans tous les secteurs.

Alors que la Politique urbaine évolue rapidement, il est temps de passer des projets et actions pilotes à des formes intersectorielles permanentes de coopération institutionnalisée, intégrée dans le travail normal des autorités. Cela débouchera sur un partage des responsabilités et des ressources. Une **forte volonté politique** s'impose pour diriger le travail au niveau local afin de créer les structures nécessaires. Pour ce faire, des objectifs politiques communs, formulés au niveau central, sont indispensables.



## 5. PERTINENCE POUR ET TRANSFERABILITE VERS D'AUTRES CONTEXTES NATIONAUX

En ce qui concerne la transférabilité de l'expérience suédoise, une question principale soulevée par quelques représentants des pays pairs et des parties concernées fut de savoir si les Accords de Développement local fonctionnent dans les communautés où la protection sociale est faible. Un système de protection sociale forte forme la base de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. La politique de logement devrait générer un mix social et fournir à la fois logement et autres services sociaux. Le modèle de protection sociale scandinave, qui garantit des droits universels, l'égalité des chances et l'accès aux services pour tous, ainsi que cette forte responsabilité publique, ont été considérés comme étant à la base de la réussite des ADL.

Combattre l'exclusion sociale repose sur l'existence d'un système de protection sociale forte. Cela requiert avant tout une réduction des niveaux de chômage et de pauvreté. Les interventions politiques ayant pour but de prévenir l'exclusion sociale ne devraient pas se centrer uniquement sur la réduction du chômage, mais également établir des liens avec d'autres politiques afin d'obtenir de meilleurs résultats.

Les structures existantes en Suède affectent dans une large mesure la façon dont les actions sont organisées au niveau local. L'administration et la culture sont différentes, et le modèle ADL est impossible à transférer tel quel vers d'autres pays. Toutefois :

- Le représentant de la **Commission européenne**, M. Armino Silva, a souligné que les aspects tels que l'approche conjointe, la mobilisation des acteurs sociaux, la coordination entre institutions, l'attention aux groupes vulnérables, la lutte contre la ségrégation et l'évaluation régulière étaient en ligne avec la politique de l'UE. Les Accords de Développement local suédois contiennent un programme très intéressant qui mérite d'être suivi.
- La représentante du **Réseau européen des associations de Lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion sociale (EAPN)** s'est exprimée au nom des parties concernées et a souligné le fait que, l'évaluation de la transférabilité doit se baser sur les différents contextes nationaux. Elle a souligné que les politiques de logement auront un effet déterminant. Selon EAPN, l'utilisation de dispositions contractuelles légales dans l'organisation des relations entre les



différents niveaux administratifs semble comporter un certain nombre d'avantages dans une intégration verticale efficace. Les structures bien développées, notamment la façon dont les Accords de développement local définissent les responsabilités et les devoirs des différents acteurs et établissent des engagements financiers clairs et des structures pour l'évaluation, ainsi que l'approche à long terme adoptée, nous offrent des leçons qui sont potentiellement transférables.

EAPN suggère aussi qu'un travail conjoint au niveau local et régional entre les ONG et les autorités publiques améliore, au niveau local, la mise en oeuvre de politiques réussies de lutte contre la pauvreté. EAPN a également déclaré que les ONG pouvaient apporter son aide lors du processus d'implication des résidents locaux, ainsi que pour améliorer leurs compétences de participation. De nouveaux modèles s'imposent si nous voulons permettre aux habitants de quartiers défavorisés de développer leur capacité à s'engager dans leur propre analyse sociale collective basée sur leur propre expérience de vie. Ils pourraient ainsi participer à la discussion sur le cadre théorique, les buts et objectifs de politiques telles que la Politique urbaine.

Le cas suédois, qui met en lumière une approche multidimensionnelle de la ségrégation et de l'exclusion sociale, l'importance de mobiliser tous les acteurs concernés, la coopération intersectorielle et l'autonomisation des résidents locaux, la gestion par objectifs et l'évaluation continue, est tout à fait en ligne avec les objectifs de Programme d'Action communautaire européen pour lutter contre l'exclusion sociale.

- Les représentants de **Belgique** ont noté une grande ressemblance entre la politique suédoise et les politiques fédérales belges. Les approches holistique et intersectorielle, l'engagement et la gestion par objectifs, sont des éléments que l'on retrouve dans les deux pays. Toutefois, il y a des éléments dans l'exemple suédois qui sont intéressants pour la Belgique et l'Europe et qui valent la peine d'être diffusés dans le cadre d'un train de mesures plus large. Les ADL sont vus comme des outils de gouvernance et, en tant que tels, ils sont également utiles pour d'autres pays. L'expérience suédoise fut considérée comme pertinente pour la Belgique parce qu'il s'agit de plans pluriannuels et que la politique urbaine en Belgique concerne également plusieurs ministères. La délégation belge a trouvé l'approche suédoise très transparente, impliquant les ministères nationaux concernés d'une part et les municipalités d'autre part.



- Le représentant de **Finlande** a noté de grandes similitudes entre le cadre suédois pour les politiques d'inclusion sociale et le cadre finlandais, même si la Finlande ne connaît pas les mêmes problèmes territoriaux que la Suède. Un programme comme les ADL s'avérerait très utile aussi en Finlande, mais sa rentabilité serait cruciale, ce type de programmes nécessitant des compléments de financements. Les autorités municipales ne sont pas prêtes à assumer de nouvelles obligations sans ressources supplémentaires. Les Accords de Développement local représentent une façon intéressante de veiller à ce que tous les partenaires importants s'engagent plus en profondeur dans des activités prévues en commun. Ils soulignent l'approche ascendante et l'implication des habitants locaux. En Finlande, il y a beaucoup de projets financés par l'UE dans les quartiers défavorisés, mais le manque de coordination entre eux laisse planer des doutes sur leurs bénéfices à long terme.
  
- L'expert de **Lituanie** a également souligné cet aspect. Les bureaux d'échange d'emploi sont directement responsables des programmes de réduction du chômage, alors que les autorités locales aident les populations en situation d'exclusion sociale. La mise en œuvre de la Politique urbaine suédoise pourrait constituer une bonne pratique et aider les différentes institutions à coopérer pour faire face à des problèmes complexes.
  
- Le représentant d'**Espagne** a souligné l'importance du suivi et de l'évaluation, d'autant plus étant donné le déficit d'évaluation des politiques publiques en Espagne. Il ne considère pas que la gestion par objectifs s'applique aux infrastructures, chaque politique ayant son niveau optimal de mise en œuvre. L'approche ascendante est difficile à mettre en œuvre en Espagne où différents niveaux de gouvernement sont virtuellement autonomes. Le degré élevé de coopération verticale requis par les ADL serait difficilement transférable en Espagne, les compétences et les contrôles financiers étant clairement définis. La proximité et le caractère multidimensionnel sont, par contre, des questions prioritaires pour les individus et, dans ce sens, le programme suédois a quelque chose à nous apprendre.
  
- Les représentants d'**Italie** ont également trouvé intéressant la priorité donnée à l'évaluation, au suivi et aux indicateurs. Ils estiment que l'Italie pourrait en tirer des leçons, même s'ils ont du mal à imaginer que des ADL fonctionneraient dans leur pays. Toutefois, comme l'Italie est sur le point de fixer des normes pour les actions régionales et de mettre en place des instruments et des stratégies à destination des acteurs concernés, il serait



intéressant d'obtenir de plus amples informations sur les outils, la formation professionnelle et les compétences requises pour le travail.

- Le représentant des **Pays-Bas** voyait une grande similitude entre l'exemple suédois et les politiques appliquées aux Pays-Bas. L'approche sectorielle, ainsi que l'autonomie accordée aux municipalités, demande des encouragements, comme des financements supplémentaires et des réglementations visant à renforcer la coopération. Du point de vue néerlandais, l'approche intersectorielle, holistique du programme suédois semble particulièrement pertinente.
  
- Le représentant du **Portugal** a mentionné l'importance des programmes lancés dans les années 1990 au Portugal, et qui ont généré un grand nombre de projets locaux dans le cadre desquels les gens travaillent en partenariat afin d'atteindre des objectifs définis au niveau local. La gestion par objectifs et le travail à long terme sont considérés comme étant les éléments les plus significatifs pouvant être adoptés au Portugal. En effet, ils ne sont pas encore totalement appliqués dans les programmes portugais, mais pourraient être mis en oeuvre dans le contexte d'un système de planification ascendant – si pas de façon générale, au moins en lien avec les projets entrepris dans le cadre du nouveau programme portugais.



## 6. CONCLUSIONS ET LECONS

Les Accords de Développement local abordent les éléments clés de la stratégie européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, en adoptant une approche multidimensionnelle, en ciblant les mesures sur les personnes les plus vulnérables de la société et en fournissant les efforts nécessaires pour mobiliser toutes les instances concernées. Les ADL reflètent les priorités clés mentionnées dans le Rapport conjoint sur l'inclusion sociale destiné aux Etats membres pour les deux prochaines années. Le fort accent mis sur l'évaluation et le développement d'indicateurs et d'autres mécanismes de suivi sont conformes aux exigences du Rapport conjoint sur l'inclusion sociale et constituent effectivement une mesure valant la peine d'être transférée vers d'autres Etats membres.

Une approche véritablement multidimensionnelle requiert la ferme intégration des politiques économique, sociale, culturelle, d'emploi, d'apprentissage tout au long de la vie et de logement. Selon le Rapport conjoint sur l'inclusion sociale, ces questions doivent faire l'objet d'un examen ultérieur. En Suède, la promotion d'une société inclusive est au cœur de la politique, et c'est pourquoi la Politique urbaine, mise en œuvre par les ADL, a bénéficié d'un large engagement politique, de compléments de financements, et qu'elle est développée en commun par plusieurs ministères.

Il s'agit là d'une condition sine qua non pour une mise en œuvre réussie de la politique d'inclusion. Le Rapport conjoint sur l'inclusion sociale mentionne le fait que dans beaucoup d'Etats membres, les efforts pour établir un lien plus étroit entre les PAN et les politiques nationales n'ont eu que peu ou pas d'impact sur l'élaboration du budget national et sur l'allocation globale des ressources.

Bon nombre de fonctionnaires et d'experts de pays pairs ont relevé l'importance d'un complément de financements. Les participants s'accordaient pour dire que des sources financières supplémentaires sont importantes dans le travail de développement, en particulier lorsqu'il s'agit de créer les conditions nécessaires au niveau national pour une approche horizontale. Des témoins locaux ont confirmé le besoin de fonds supplémentaires au stade initial, lors de la mise en œuvre de nouveaux modèles de coopération. Le défi ultime consiste à intégrer de façon transversale la politique et les mesures, et à les adapter à un contexte où l'on dispose de moins d'argent.



Donc, la mise en oeuvre des PAN par le biais d'Accords de Développement local est exceptionnelle à maints égards. Ceux-ci impliquent différents acteurs dans une coopération intersectorielle. Ils définissent les rôles et responsabilités des acteurs, y compris les responsabilités financières. Ils impliquent les résidents et les utilisateurs de services publics. L'accent est mis sur des processus de développement à long terme, et notamment sur des évaluations continues du programme. Aucune proposition n'est faite quant à la méthode, c'est aux acteurs locaux de décider de la mesure dans laquelle ils participent et avec quels moyens.

Les représentants des pays pairs ont considéré l'approche holistique, le processus de développement à long terme et un très fort engagement politique comme étant des facteurs cruciaux. Le fait que l'exemple suédois ait réussi à jeter des ponts entre les actions au niveau local et au niveau national a été considéré comme très positif, puisqu'il s'agissait là d'un des points faibles identifiés lors de la deuxième génération des PAN inclusion.

Malgré quelques défauts, l'impression générale est que la politique et la mesure ont bien marché jusqu'à présent. Dans quelle mesure sont-elles efficaces ? Cela reste à voir lorsque l'évaluation en cours sera terminée. Des indications tendent à montrer que les Accords de Développement local ont eu un impact positif sur les résidents des quartiers défavorisés. Les ADL peuvent contribuer à des changements positifs dans une zone géographique, améliorer la qualité de vie des résidents et promouvoir la cohésion sociale.

Toutefois, leur impact sur les structures et les mécanismes qui créent et maintiennent la ségrégation reste faible. Certains experts des pays pairs ont remis en question la possibilité pour des mesures locales ciblant les résidents dans un district géographique d'avoir un impact sur ces mécanismes. En effet, lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale signifie non seulement investir dans des individus, mais également dans la communauté.

Le groupe de pairs a soulevé le problème de savoir si on peut mettre fin à la ségrégation par des mesures politiques qui se limitent aux zones où vivent les personnes marginalisées. Les interventions politiques doivent être à long terme et se concentrer sur les processus physiques et sociaux qui créent les structures. Les interventions géographiques sont plus susceptibles de créer de meilleures conditions de vie au niveau local lorsque la polarisation socio-



économique diminue dans la société en général, et dans les villes en particulier. Les programmes doivent fonctionner non seulement dans les quartiers défavorisés, mais également au niveau de villes entières si l'on veut résoudre le problème de la ségrégation.

L'expérience suédoise des ADL peut clairement contribuer au débat européen sur la gouvernance. Le développement de l'emploi local et l'inclusion sociale nécessitent une redéfinition des relations, ainsi qu'une redistribution de l'autorité, de la responsabilité et des ressources entre les différents niveaux. Parmi les facteurs les plus cruciaux, on compte les compétences et le statut légal du niveau local, ses ressources financières et humaines, et son degré de responsabilité dans le développement de politiques. La gouvernance, c'est trouver le bon équilibre entre les pouvoirs administratifs des autorités publiques, les entreprises locales et la société civile. Pour ce faire, une communication intensive est nécessaire, ainsi qu'une coopération consciente entre différents acteurs.

De par leur légitimité démocratique, les autorités publiques sont en mesure, de façon tout à fait unique, de combiner les intérêts divergents de différents acteurs dans des actions communes, et elles sont les plus susceptibles de contribuer à la diffusion des objectifs politiques européens au niveau local et de garantir le transfert d'innovations et d'expériences locales du niveau local vers le niveau national et européen.

La méthodologie développée dans le cadre de la Politique urbaine affectera non seulement les façons de travailler avec les quartiers défavorisés ou les problèmes de ségrégation dans les municipalités ou les quartiers, mais également la façon dont les autorités nationales organisent leur travail dans les villes.