

EUROPE SOCIALE



Le développement
social urbain



COMMISSION DES
COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

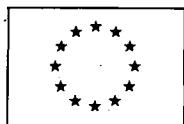
DIRECTION GÉNÉRALE
DE L'EMPLOI,
DES RELATIONS INDUSTRIELLES
ET DES AFFAIRES SOCIALES

SUPPLÉMENT 1/82

EUROPE SOCIALE

Le développement social urbain

SUPPLÉMENT 1/92



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

**DIRECTION GÉNÉRALE DE L'EMPLOI, DES RELATIONS INDUSTRIELLES
ET DES AFFAIRES SOCIALES**

Les informations contenues dans cette publication ne reflètent pas nécessairement la position ou l'opinion de la Commission des Communautés européennes.

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 1992

© CECA-CEE-CEEA, Bruxelles • Luxembourg, 1992

Reproduction autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source.

ISBN 92-826-4014-0

Printed in Belgium

Le développement social urbain

Le présent supplément à la publication Europe Sociale est destiné à présenter les travaux et études menés sur le thème "emploi et insertion en milieu urbain" par des experts indépendants.

La conférence de Lille "Vers l'Europe des Solidarités (16, 17, 18 mai 1991) a permis de mettre au débat l'ensemble des réflexions sur le sujet.

Sous la direction de la DG V - Emploi, relations industrielles et affaires sociales -, la mise en forme du supplément de la revue Europe Sociale a été réalisée par Claude Jacquier, membre de l'équipe de recherche CIVIL/GETUR, laboratoire de l'Université Pierre Mendès-France (Grenoble), associée au CNRS.

Sommaire

| | |
|---|----------------------|
| PRESENTATION | 5 |
| INTRODUCTION | 7 |
| I - VILLE, INSERTION, EMPLOI | 11 |
| 1.1 Introduction | 13 |
| 1.2 Les régions urbaines face aux évolutions socio-économiques. | 15 |
| 1.3 Une politique européenne de revitalisation des zones urbaines en difficulté. | 20 |
| 1.4 Renforcer la cohésion sociale dans les villes : une perspective communautaire | 24 |
| II - LES DISPOSITIFS NATIONAUX DE DEVELOPPEMENT ET D'INSERTION | 35 |
| 2.1 Introduction | 37 |
| 2.2 Les dispositifs nationaux | 38 |
| Allemagne | République d'Irlande |
| Belgique | Italie |
| Danemark | Luxembourg |
| Espagne | Pays-Bas |
| France | Portugal |
| Grèce | Royaume-Uni |
| III - LA REVITALISATION DES QUARTIERS EN CRISE | 65 |
| 3.1 Introduction | 67 |
| 3.2 Le programme de revitalisation des quartiers en crise. | 68 |
| 3.3 Trente questions pour dix projets. | 76 |
| 3.4 Présentation de cas concrets | 83 |
| IV - QUELQUES PROPOS COMPLEMENTAIRES SUR LE DEVELOPPEMENT SOCIAL URBAIN | 99 |
| 4.1 Introduction | 101 |
| 4.2 L'insertion, une affaire de maîtrise du développement | 102 |
| 4.2.1 Initiatives locales de développement : la question de l'évaluation | 102 |
| 4.2.2 Former les acteurs du développement social : le projet Complexcity | 109 |
| 4.2.3 Réseaux de villes solidaires | 113 |
| 4.3 L'insertion, une affaire de citoyenneté et d'urbanité | 115 |
| 4.3.1 Les paradoxes de la ville et de la pauvreté | 115 |
| 4.3.2 Exclusion et insertion | 116 |
| 4.3.3 Le logement comme facteur d'insertion dans le milieu urbain | 117 |
| 4.3.4 La ville, un milieu insérant | 118 |
| ANNEXES | 121 |

Présentation

La Commission, dans le cadre de travaux exploratoires a constitué, en décembre 1989, un groupe d'experts indépendants en demandant de l'aider à faire progresser la réflexion quant à l'avenir du monde urbain sous l'angle de l'insertion sociale.

Un peu partout en Europe, au cours de la dernière décennie, les autorités publiques locales ou nationales ont progressivement mis en place des actions de développement social comme composante d'une rénovation urbaine globale.

Les politiques de développement social urbain apportent des réponses qui impliquent de concentrer les moyens sur les quartiers et les villes où s'accumulent difficultés et facteurs d'exclusion sociale. Elles s'appuient sur une vision prospective et une intervention préventive, qui paraissent indispensables pour éviter la répétition des mécanismes qui ont produit des difficultés d'intégration et engendré des phénomènes d'exclusion.

La réflexion amorcée au sein de ce groupe de travail ne prétend pas se substituer aux efforts nationaux menés dans le sens de l'insertion des populations en difficulté, pas plus qu'elle n'ambitionne de dresser un inventaire détaillé des mesures existantes ou une hiérarchie des méthodes utilisées selon les diversités nationales. Elle se propose de mettre l'accent sur certaines dimensions stratégiques des problèmes d'intégration économique et d'insertion sociale encore insuffisamment explicitées et d'émettre des suggestions relatives au champ de l'échange d'expérience et de la circulation et de l'évaluation permanente des pratiques.

Ces travaux ont par ailleurs été intimement liés aux activités communautaires relatives à la lutte contre l'exclusion et la pauvreté (notamment le 3ème programme de lutte contre la pauvreté, la résolution du

Conseil du 29 septembre 1989 sur la lutte contre l'exclusion, l'observatoire communautaire des politiques de lutte contre l'exclusion et surtout le programme d'initiative communautaire HORIZON).

La conférence de Lille des 16, 17, 18 mai 1991 a par ailleurs constitué un pas décisif dans ce sens et le titre "Vers une Europe des solidarités" en est significatif. Co-organisée par la Commission des Communautés Européennes et les autorités françaises, cette manifestation a permis d'aborder les politiques de lutte contre l'exclusion sociale, en dégagant les leçons des démarches novatrices menées à l'initiative de la Commission, des Etats-membres et des acteurs locaux. Au cours de ces débats, il s'agissait d'explorer les chemins de la solidarité en identifiant les moyens d'une intégration des populations marginalisées et des territoires en crise. On a pu notamment souligner le rôle des pouvoirs locaux, du partenariat à l'échelon local, de la requalification des professionnels, de l'articulation de l'économique et du social mais aussi de l'implication active des populations concernées. L'accent a été mis sur les formes de partenariat efficaces, les dynamiques de participation, la construction négociée de démarches de développement social urbain. Avec l'objectif affiché de développer une pédagogie des formes innovantes de solidarité, la conférence a permis de rendre plus visibles les initiatives communautaires, et de repérer les points clés de leur mise en synergie avec les politiques nationales.

La présentation de ces travaux exploratoires dans le présent supplément d'Europe Sociale permet une première synthèse sur cette question.

Odile QUINTIN
Chef de l'unité
"Sécurité sociale et actions sociales"

Introduction

DEVELOPPEMENT SOCIAL URBAIN: NOUVELLES APPROCHES, NOUVELLES SOLIDARITES

La question de l'intégration en milieu urbain des populations défavorisées

Ville, insertion, emploi

A l'heure où l'intégration européenne progresse de manière significative, la question de l'insertion et de l'emploi des catégories de population défavorisées est posée avec une acuité particulière en milieu urbain. Avec le risque de voir s'installer et se développer une société duale et une ville à deux vitesses, c'est l'avenir du monde urbain qui est posé. Les solutions recherchées appellent la mise en place de nouvelles solidarités à l'égard des plus démunis. Le développement social urbain est une approche novatrice dans ce sens et le supplément d'Europe Sociale se propose de présenter une première synthèse des travaux menés au niveau européen.

Les situations d'exclusion figurent parmi les préoccupations constantes des Etats membres dans la mesure où elles constituent un risque pouvant à terme, menacer la cohésion de la Communauté dans son ensemble. Selon les dernières publications d'Eurostat, 50 millions de citoyens européens ont un revenu inférieur au seuil de pauvreté, des millions de personnes connaissent le chômage parfois de longue durée et on peut en outre craindre que des millions de jeunes ne puissent jamais accéder au marché du travail. Par ailleurs, les migrations internes à la Communauté comme les courants d'immigration venant des pays tiers notamment de l'Europe Centrale et Orientale et des pays tiers méditerranéens, peuvent remettre en cause un équilibre social déjà fragilisé par les tensions internes.

Ces situations identifiées mais non maîtrisées ne doivent pas conduire à une approche simplificatrice des choses plaçant uniquement ses espoirs dans les retombées sociales d'une relance économique et d'un retour à une croissance soutenue. En effet, le développement économique n'est pas extérieur à la société, il s'y inscrit *organiquement*, ses mécanismes dépendant largement des relations qui se nouent entre les diverses composantes de la société, de la qualité de son tissu social et de la valorisation des ressources humaines et des potentialités de tous ses membres. De par le monde, les exemples sont nombreux de croissance sans développement où se juxtaposent territoires de pauvreté et îlots de prospérité. Peut-il y

avoir en effet croissance économique durable et équilibrée sans un effort soutenu de développement et de valorisation de toutes les ressources, au premier rang desquelles on doit placer la ressource humaine, *fin et moyen de toutes choses*? Autrement dit, peut-on se contenter d'un traitement social de l'exclusion et d'un simple accompagnement social des tensions liées à la restructuration de l'économie européenne dans le cadre de l'achèvement du marché intérieur?

Ce questionnement est inscrit en filigrane des les travaux réalisés par les experts à la demande de la Commission des Communautés Européennes sur les approches de l'insertion sociale et urbaine dans les différents Etats-membres. En la matière, ces derniers ont à leur actif ou ont identifié, depuis plus d'une décennie, des expériences tout à fait intéressantes et souvent des résultats probants qu'il convenait d'étudier pour les porter à la connaissance des autres partenaires engagés dans la lutte contre l'exclusion sociale et susciter ainsi une confrontation constructive des problématiques et des méthodes.

Les résultats de ce premier tour d'horizon, livrés dans ce supplément d'Europe Sociale, montrent la diversité et la richesse des initiatives prises au plus près des groupes de populations défavorisées.

Les villes d'Europe jouent dans ce domaine un rôle d'anticipation qu'il convient de souligner. Parce qu'elles mettent en place au niveau local de nouvelles solidarités, elles jouent concrètement le rôle d'acteurs de l'intégration européenne parce qu'elles sont les nouveaux partenaires des programmes et actions communautaires. Le développement social urbain est souvent l'approche retenue pour relever le défi de l'intégration des populations fragiles.

Les travaux des experts n'ont pas la prétention de rendre compte de manière exhaustive des politiques mises en oeuvre dans ce domaine, ni de présenter la totalité des champs couverts par ces approches. Ils se veulent avant tout une contribution à un débat largement ouvert sur les innovations qui composent la dimension sociale du marché intérieur. Les experts ont observé que les villes sont le creuset d'initiatives innovantes et elles sont souvent prêtes à doter leurs programmes d'insertion d'une dimension transnationale européenne ou tournée vers les pays tiers de l'Est ou du Sud de l'Europe.

Ville, insertion, emploi : les travaux des experts

Que nous apportent ces travaux dans leurs principales conclusions? Dans l'Europe du grand marché, si les exclus le sont relativement à la prospérité économique, cette exclusion n'a pas qu'une dimen-

sion monétaire. C'est une exclusion sociale et culturelle qui s'inscrit dans l'espace et sur des territoires déterminés tout particulièrement au coeur des métropoles urbaines européennes. Les villes qui figurent comme le symbole de la réussite sont aussi les lieux de concentration de la pauvreté, cette confrontation de la richesse et de la pauvreté au sein d'ensembles géographiques limités n'étant qu'en apparence un paradoxe. En effet, la réussite économique, le bien-être social, la protection sociale et les soins de santé, les scintillements des feux de la ville ont mécaniquement pour contrepartie cette ville de l'ombre où se regroupent ceux qui n'ont plus d'autre espoir que de bénéficier même marginalement, des retombées de ces richesses et de ces garanties spéciales. Si la localisation et la forme de ces zones d'ombres varient selon les pays, si les difficultés rencontrées par les populations qui y vivent sont plus ou moins manifestes, il n'en reste pas moins que toutes les villes européennes recèlent en leur sein des quartiers en crise où se concentrent les handicaps les plus significatifs, notamment dans les domaines de l'emploi, de l'éducation, de la santé, du logement, de la culture et de plus généralement de l'accès aux droits sociaux et politiques.

Comme le montre la première partie de la revue intitulée "Ville, insertion, emploi", aucune ville n'échappe à cette réalité, y compris, et on pourrait dire surtout, celles où la réussite économique est incontestable. Une hypothèse serait-elle que la richesse ostensible, à portée de main, engendre des frustrations explosives⁽¹⁾. Les travaux des experts constituent un témoignage selon lequel toutes les villes se préoccupent de ces fractures qui se dessinent et se creusent au jour le jour sur leur territoire, au fur et à mesure que s'accroît la distance économique et sociale entre la ville qui gagne et celle qui perd, entre le quartier qui gagne (technopoles par exemple) et le quartier qui perd (banlieue dortoir et zones monofonctionnelles par exemple).

Cette première partie esquisse aussi quelques unes des politiques mises en oeuvre dans les différents Etats-membres autour de la notion de revitalisation des zones urbaines en difficulté et souligne l'enjeu d'une perspective communautaire; il s'agirait alors d'une approche contribuant au renforcement de la cohésion sociale dans les villes.

Les aspects opérationnels liés au développement social urbain sont développés dans les deux parties suivantes: l'une présente les dispositifs nationaux

d'intégration économique et d'insertion sociale des catégories de population fragiles (deuxième partie) et l'autre traite, de la revitalisation des quartiers en crise (troisième partie).

Développement et solidarité : une forme de lutte contre l'exclusion sociale.

Après des années de crise et de restructuration des économies européennes, après des années de mise en oeuvre de politiques sectorielles et assistancielles, les pouvoirs locaux estiment qu'il est nécessaire de prendre la mesure des problèmes qu'ont désormais à affronter les villes et de proposer des stratégies de nature à relever les défis identifiés. En ce domaine, il n'y a pas de solution miracle et l'on sait la difficulté à élaborer des stratégies de développement reposant sur une claire analyse des processus à l'oeuvre et mobilisant tous les acteurs qui font et vivent la ville.

Selon les experts, l'avenir du monde urbain dépend tout autant des manières de faire et des comportements de ces partenaires que des moyens mobilisés pour cela. Ils estiment que la lutte contre les exclusions en milieu urbain implique des politiques associant développement et solidarité sur des territoires urbains particuliers (le quartier, la ville, la région urbaine) qui sont souvent les niveaux pertinents pour construire des réponses adaptées aux difficultés que rencontrent les plus démunis. Ceci nécessite la mise en oeuvre de dynamiques urbaines visant à impliquer les habitants et associer, à l'échelle des villes tous les partenaires locaux et notamment les opérateurs économiques et les institutions publiques.

C'est dans cette perspective que s'inscrivent les stratégies de revitalisation des quartiers en crise mises en oeuvre par plusieurs Etats-membres et villes de la Communauté européenne. Ces politiques ne sont en rien des réponses toutes faites, prêtes à l'emploi et c'est en cela que réside leur intérêt et leur pertinence. Il s'agit de démarches et d'approches qui ont pour ambition d'aborder globalement le problème en proposant des stratégies qui cherchent à intégrer différentes facettes de la réalité. Les processus l'emportent sur les procédures. Le global sur le sectoriel. Le transversal sur le cloisonné. Les réseaux sur les appareils. Le territorial sur le fonctionnel. La question de la revitalisation des quartiers en crise apparaît, pour les acteurs de terrain, comme un axe majeur de la politique urbaine. Les villes ne peuvent figurer en bonne place dans la compétition européenne si, sur leur territoire, des quartiers entiers sont maintenus à la marge du développement. L'image de la ville ne peut souffrir d'une quelconque stigmatisation portant sur des zones maudites. Outre les tensions sociales qu'une telle situation peut engendrer et qui peuvent obérer leur développement économique futur, il s'agit pour les villes d'éviter un gaspillage de richesses en utilisant les aménagements réalisés dans ces quartiers et en valorisant au mieux les ressources humaines.

(1) Il est significatif de constater que la plupart des explosions urbaines (émeutes, conflits, ...) de ces dix dernières années en Europe ont eu pour théâtre les métropoles de la réussite et non pas celles localisées dans les régions en reconversion industrielle et ayant connu une profonde crise économique

Les stratégies de développement social urbain

Dans tous les Etats membres, face à des situations de déclin urbain manifestes, se mettent donc en place des stratégies adaptées de développement qui ne peuvent se réduire à une juxtaposition de politiques sectorielles peu articulées, visant des territoires particuliers. Pour les acteurs impliqués, il ne s'agit pas simplement de faire un effort d'investissement supplémentaire. Cette stratégie ne peut pas, non plus, se réduire à un programme qui s'intéresse, de manière centrale, à l'assistance des populations en particulier les pauvres, les handicapés, les immigrés, les défavorisés, les chômeurs. Chacun sait à quelles dérives conduisent ces actions d'assistance et notamment, à la relégation et à l'enfermement dans des approches spécifiques qui ne contribuent qu'au renforcement de l'exclusion. La crise que connaissent ces quartiers est imputable principalement aux logiques globales de structuration des villes et particulièrement aux mécanismes - le plus souvent institutionnels - qui secrètent l'exclusion urbaine et sociale (cloisonnement et sectorisation des interventions, approches bureaucratiques, division monofonctionnelle de l'espace, etc...). L'accent doit être mis principalement sur une transformation des manières de gérer la ville en suscitant au sein des institutions et chez les différents partenaires des approches plus coordonnées de la réalité urbaine. Cette adaptation ne peut résulter que d'un travail patient, ciblant les efforts sur certains éléments institutionnels et provoquant une recomposition des politiques sectorielles d'assistance mises en oeuvre antérieurement.

Ce dernier aspect est plus particulièrement abordé dans la dernière partie du supplément à Europe Sociale qui évoque différentes facettes de la réalité urbaine et différentes approches menées par les villes d'Europe qui s'attachent à promouvoir de nouvelles dynamiques urbaines.

Selon les différents experts interrogés, c'est en mettant en oeuvre des programmes de développement global (dit encore développement intégré) reposant sur la participation des habitants, qu'un tel objectif pourrait être atteint. Ces programmes visent à la coordination des actions menées dans différents secteurs, même si parfois, ces derniers apparaissent comme totalement étrangers entre eux comme par exemple, le logement, l'accès au droit, la protection sociale, le soutien scolaire, l'accès aux soins, l'emploi, la formation, la culture, etc...

L'ensemble des travaux des experts met en exergue l'idée selon laquelle on ne peut véritablement espérer changer le cours des choses dans les villes européennes et répondre ainsi aux défis que représente l'exclusion durable de millions de personnes si ne sont pas mises en oeuvre d'autres manières de gérer les territoires urbains qui sont, rappelons-le, le lieu de résidence de la grande majorité des Européens.

Ces changements ne pourront qu'être l'oeuvre des différents acteurs rassemblés dans chacune de ces

villes et de leur capacité à reconstruire un partenariat actif qui ne laissera pas pour compte ceux qui sont exclus.

Cette approche transversale associant les différents partenaires sur une base territoriale est désignée par la notion de développement social urbain. Cette notion met en valeur le fait que le social et plus précisément les dynamiques d'insertion sociale des populations démunies ne sont pas le sous produit de la croissance économique mais qu'elles constituent un vecteur essentiel de cette croissance.

Le volet social n'est pas seulement un ensemble de mesures d'accompagnement de l'économie, il a pour objectif de structurer un milieu et de construire un réseau dense de relations multipliant les opportunités économiques.

Dans cette perspective, l'action sociale ne peut plus se limiter à une collection de mesures et de procédures; elle s'envisage comme un véritable processus de développement des capacités et des potentialités économiques, sociales, institutionnelles présentes sur le territoire urbain. L'action sociale se mue ainsi en une stratégie de développement des ressources humaines. Les experts ont simplement observé qu'il y a là une évolution en cours qui donne leur place aux réalisations de portée micro-économique.

Cependant, ces stratégies de développement social urbain ne trouvent leur véritable efficacité que si les Etats-membres garants de la solidarité à l'égard des plus démunis et de la cohésion du corps social contribuent au renforcement d'une coopération entre les pouvoirs locaux, les différents organismes publics et les acteurs de terrain. Ces stratégies gagneraient en ampleur si les instances communautaires, les différents Etats-membres et les pouvoirs locaux percevant l'enjeu d'une nécessaire recomposition des politiques publiques qu'appellent et cherchent à construire les auteurs de stratégies de développement social urbain, venaient appuyer les actions entreprises. C'est dans ce sens qu'à titre expérimental, est mis en oeuvre dans le cadre d'une coopération entre les directions des politiques régionales et de la politique sociale, le programme de revitalisation des quartiers en crise. Une impulsion nouvelle et plus large dans ce sens de la part de la Commission et cela, tout particulièrement, dans le cadre d'une profonde articulation des politiques et des programmes et initiatives communautaires constituerait un plus communautaire de nature à renforcer et à démultiplier les initiatives déjà prises par certains gouvernements et de nombreux pouvoirs locaux au niveau des villes.

Si les documents réunis dans ce supplément de la revue Europe Sociale pouvaient également y contribuer, ils auraient atteint leur objectif.

Jean ALEGRE
Expert national détaché
Unité "Sécurité sociale et
actions sociales"

I

VILLES, INSERTION, EMPLOI

SOMMAIRE

| | |
|--|-------|
| Introduction | |
| Du constat des experts..... | p. 13 |
| A la réponse communautaire | p. 13 |
| 1. Les régions urbaines face aux évolutions socio-économiques | |
| 1.1. Précarisation du travail et fragmentation de l'emploi | p. 15 |
| 1.2. Ségrégation spatiale et dégradation de l'habitat | p. 16 |
| - Ségrégation spatiale | |
| - Dégradation de l'habitat social | |
| 1.3. Fragilisation des structures familiales | p. 17 |
| 1.4. Des menaces pour la cohésion sociale en milieu urbain | p. 18 |
| 2. Une politique européenne de revitalisation des zones urbaines en difficulté | |
| 2.1. Développer l'emploi et l'employabilité | p. 20 |
| 2.2. Actions sur l'habitat, l'environnement et l'espace public | p. 22 |
| 2.3. Actions ciblées de pré-formation et de lutte contre l'illettrisme | p. 23 |
| 3. Renforcer la cohésion sociale dans les villes : une perspective communautaire | |
| 3.1. Diversités des situations et convergence des méthodes | p. 24 |
| 3.2. Les niveaux pertinents d'une action de revitalisation urbaine et les types de partenariat | p. 26 |
| 3.3. Modalités d'une action européenne pour coordonner les initiatives urbaines en matière sociale | p. 28 |
| Annexe 1 : Tendances démographiques en milieu urbain | p. 31 |
| Annexe 2 : Services de proximité et insertion | p. 34 |

Du constat des experts ...

Les villes de l'Europe des douze, étalées sur 20% du territoire, rassemblent la moitié des 320 millions d'européens. Le monde urbain recouvre des régions et des zones dont les activités sont extrêmement diverses et complexes. La ville implique plus qu'une simple délimitation géographique ou démographique. Appréhendée sous l'angle économique et social, la ville est actuellement le lieu de mutations profondes, l'ouverture du grand marché intérieur et l'accélération de 1992 remettent en cause son équilibre. Les pouvoirs locaux et nationaux en prennent conscience et ils soulignent l'importance que revêt à leur yeux la cohésion économique et sociale. Dans les grandes villes, on assiste à la formation de quartiers unifonctionnalisés, tant du point de vue de leur affectation - bureaux, logements, loisirs- que de leur composition sociale -jeunes/vieux, étrangers/ autochtones, célibataires/familles(1). Surtout, on dénombre, concentrés dans les quartiers centraux ou périphériques des villes, trois difficultés majeures : un taux de chômage élevé, de mauvaises conditions de logement, une dégradation des liens familiaux. A ces difficultés s'ajoutent souvent des carences de formation générale et professionnelle pouvant aller jusqu'à l'illettrisme, une faiblesse des revenus et une marginalité ethnique ou culturelle.

Ces deux processus de dégradation, au centre et à la périphérie, et de fonctionnalisation conduisent à un affaiblissement de la cohésion sociale. La fonctionnalisation des échanges et des rapports sociaux fait émerger un narcissisme généralisé que M. Guillaume appelle spectralité, pour montrer combien les rapports humains deviennent formels, dépourvus de chair. Certes, la dégradation du tissu social urbain et l'exclusion sont les dangers les plus immédiats, mais il ne faut pas perdre de vue qu'ils sont corrélatifs de la fonctionnalisation. La conjonction de ces déficits et de ces exclusions dans certaines zones et pour certains groupes d'individus découle de mécanismes sociaux complexes qui sont loin d'être pleinement élucidés. Qu'est-ce qui est à l'origine de ces processus de différenciation fonctionnelle, de ségrégation et d'exclusion ? Qu'est-ce qui les entretient ou les exacerbe ? On ne peut que répondre de façon approximative à ces questions, néanmoins les dynamiques localisées d'exclusion sociale sont constatées par les élus et les observateurs sociaux. Des quartiers deviennent des placards à chômeurs(2),

(1) Cf P. Ansay & B. Nys. 'Rapport sur les sites', DBVB1, CEE. 1989.

(2) Selon le mot de H. de Varine.

des lieux de pauvreté, de tensions sociales et raciales ; des comportements de repli social porteurs d'une citoyenneté de second rang s'y manifestent. Le mal-être investit un mal-vivre, une associabilité dont les difficultés de cohabitation dans les cités et certains quartiers témoignent parfois de façon spectaculaire.

Ces graves problèmes d'insertion demandent, dans la perspective de la construction d'une Europe sociale, la mise en oeuvre et le soutien de politiques novatrices. Comme le faisaient remarquer Ion et Jacquier (communication au séminaire de 3 et 4 Octobre à Bruxelles) "la connotation consensuelle de la notion d'insertion s'est substituée à la logique conflictuelle qui prévalait dans les années 1960-70". En parlant d'insertion on met l'accent sur une démarche qui exige une volonté de la part des bénéficiaires des programmes. L'expérience a montré que les individus qui cumulent le plus de handicaps ne peuvent entreprendre cette démarche sans être appuyés et encadrés au plus près de leurs besoins et de leurs capacités. Cela réclame de la part des administrations, des entreprises et des responsables politiques la mise en place de procédures et d'organismes spécifiques (programmes de formation, associations de soutien, entreprises intermédiaires, chantiers écoles), adaptés aux populations les plus démunies.

En visant l'insertion par l'emploi et la cohésion sociale le groupe exploratoire a voulu aussi mettre l'accent sur le caractère de processus de l'exclusion. Il n'y a pas seulement des exclus, auxquels il suffirait de conférer droits et ressources manquants, mais des individus qui s'excluent et sont exclus tout à la fois. L'insertion doit produire une double reconnaissance : de l'individu comme sujet, avec ses droits et ses devoirs, et de la société qui a aussi des droits et des devoirs envers ses membres.

... A la réponse communautaire

Il n'y a pas une politique spécifique capable de répondre seule à la diversité des problèmes auxquels se trouve confronté le monde urbain. En effet, l'avenir du monde urbain dépend en premier lieu de ses habitants, des autorités locale et régionales, il dépend des Etats membres également. La Communauté, avec ses politiques et ses programmes d'action, dispose dès à présent d'un grand nombre d'instruments d'intervention législatifs et réglementaires, financiers et de soutien méthodologique susceptibles de promouvoir le développement urbain. Toutefois, les actions entreprises gardent encore souvent un caractère sectoriel, s'inscrivant dans le cadre de projets dont la cohérence n'est pas toujours évidente.

Aussi paraît-il logique et opportun d'examiner l'ensemble des dispositifs existants, de les adapter, de les compléter, de les coordonner et de les stimuler en vue d'en renforcer l'impact. La Communauté ne peut intervenir financièrement dans toutes les régions urbaines pour répondre aux problèmes d'emploi, d'insertion et de développement qui se posent. Son action doit apporter une "valeur ajoutée" par rapport aux actions publiques nationales, régionales ou locales et respecter le principe de subsidiarité selon lequel l'action communautaire ne doit pas entreprendre ce qui est bien réalisé au niveau national ou local. Ces considérations permettent d'éviter les déceptions que pourraient engendrer des espoirs démesurés dans l'action communautaire.

La charte Communautaire des droits sociaux fondamentaux, adoptée à Strasbourg les 7-8 décembre 1989, est une étape importante de la construction sociale parce qu'elle assure la protection des travailleurs. S'il est essentiel que soient concentrés les moyens communautaires sur la protection sociale et l'amélioration des conditions de travail, il importe aussi d'améliorer les conditions de vie non seulement des travailleurs mais aussi des citoyens européens. A cet égard, il semble utile de renforcer la cohésion des quartiers les plus défavorisés, la solidarité avec les groupes les plus démunis qui risquent d'être exclus des bénéfices du grand marché. L'ambition du groupe exploratoire est entre autres de recueillir, de la part des professionnels et des responsables politiques, les aspirations qui ont pour fondement la solidarité et la cohésion et de les traduire en termes de compétence européenne.

Qu'il s'agisse des programmes Nord-américains, du programme Renouveau en Israël, des Inner cities Task forces au Royaume-Uni ou de la politique de Développement social des quartiers en France, la tendance dominante, depuis quelques années, est d'aborder globalement le traitement des processus de marginalisation des populations en coordonnant, sur des territoires délimités, l'action des différents partenaires habitués jusque là à travailler en ordre dispersé (pratique du guichet unique). En plus de leurs aspects positifs en matière d'insertion ces nouvelles initiatives visent aussi à réintégrer le quartier ou la cité dégradé dans l'espace urbain. Elles ont inspiré les propositions figurant dans le présent rapport, qui clôture la phase exploratoire des travaux du groupe et débouche sur une orientation pour des actions communautaires.

Ces actions convergent autour de trois démarches :

- coordination des interventions opérationnelles,
- animation et diffusion à partir d'actions innovantes,
- évaluation de l'impact des politiques engagées et stimulation de leur développement.

Sur la base de travaux antérieurs, réalisés par des experts indépendants, un premier regard sur la situation des régions urbaines face aux évolutions socio-économiques conduit au constat de manifestations de déclin urbain, de formes d'exclusion et de ségrégation (1). Pour y faire face des actions globales et territorialisées ont été misés en oeuvre ou pourraient l'être grâce à un appui communautaire (2) dont on suggère ici quelques unes des orientations et des modalités (3).

Les régions urbaines face aux évolutions socio-économiques

1.1 Précarisation du travail et fragmentation de l'emploi

"Le chômage a augmenté chaque année, entre 1973 et 1986, enregistrant les plus fortes hausses dans les années qui suivirent les deux chocs pétroliers - les taux sont passés alors de 2,4% à 5% entre 1973 et 1976 et de 5,8% à 11,1% entre 1980 et 1986. Entre les étés 1986 et 1988, le chômage s'est stabilisé et a même commencer à diminuer (...). Actuellement, les Etats membres se classent comme suit : le Luxembourg, moins de 2% ; le Royaume-Uni, le Portugal, la Grèce, la République Fédérale d'Allemagne et le Danemark, entre 5% et 10% ; les Pays-Bas, la France, l'Italie, environ 10% ; et l'Irlande et l'Espagne avec, respectivement, 17% et 18%"(1).

"Géographiquement, le taux de chômage s'étend de 2% au Luxembourg, à plus de 30% dans des régions comme l'Andalousie et l'Estramadur. En général les taux de chômage enregistrés dans les régions industrielles sont supérieurs à ceux des zones rurales (...)"(2). Mais les chiffres régionaux eux-mêmes masquent des disparités fortes sur le plan spatial. Depuis la fin des années 1970, le chômage a eu tendance à se concentrer dans les zones urbaines.

D'après l'OCDE(3), entre 1970 et 1980, la population active occupée "a fléchi dans les grandes zones urbaines, comme dans les centres urbains en Allemagne (9%), aux Pays-Bas (15 à 18%) et au Royaume-Uni (12,5%)" (OCDE 1988, p. 40) ; si elle enregistre une progression dans les zones urbaines d'autres pays du Nord (France, Danemark), la population active occupée des centres urbains diminue de 3 à 9 % dans ces pays mêmes (ibidem p.40). En règle générale le taux de chômage a progressé de façon plus rapide dans les centres urbains que dans les zones urbaines où pourtant les taux de chômage sont souvent supérieurs à la moyenne nationale. Dans l'Europe du Sud (Espagne, Grèce) on observe au contraire, au cours des années 1970, une progression de la population active occupée.

Au début des années 1980, en France, en Belgique, au Royaume-Uni, les taux de chômage des centres urbains dépassent 10% (allant de 15% à 25% dans certains centres entre 1981 et 1983) ; ils sont un peu plus faibles en Allemagne. Les situations des pays du

Sud évoluent de manière divergente : les taux de chômage augmentent sensiblement dans les zones urbaines espagnoles tandis qu'ils se réduisent dans les zones urbaines grecques et portugaises. Dans les centres urbains, le taux de chômage des jeunes - beaucoup plus fort que celui des plus de 25 ans - est encore plus élevé que dans les zones urbaines. De plus, bien que les données consultées soient lacunaires sur ce point, les chômeurs de longue durée (supérieure à 1 an) semblent être proportionnellement plus nombreux dans les centres urbains (notamment aux Pays-Bas et en Irlande).

Selon toute vraisemblance, en dépit de l'amélioration de l'emploi constatée depuis 1986 ou 1987, le chômage restera élevé en Europe dans les prochaines années, son incidence sera très variable selon les pays, selon les régions et les groupes sociaux.

Ce chômage durable est à la fois le vecteur et le symptôme d'une réorganisation profonde du travail et de l'emploi qui a des conséquences sensibles en milieu urbain. On assiste depuis une dizaine d'années à une fragmentation et à une polarisation de l'emploi. Il y a toujours moins "d'emplois standards", les emplois créés correspondent pour l'essentiel à des emplois sur contrats à durée déterminée. Les nouveaux emplois sont majoritairement fournis par les services marchands tels la restauration et l'hôtellerie, la réparation et les services automobiles, les activités d'entretien du domicile et les soins aux particuliers. Ce sont des emplois souvent moins rémunérés, à temps partiel, plus féminins. Les statuts proposés sont moins protecteurs. Ni travail indépendant, ni véritable salariat, ces nouvelles formes d'emploi sont en forte progression alors que les emplois salariés traditionnels stagnent ou régressent.

Ainsi se crée une segmentation en trois groupes d'inégale importance(4):

- les actifs qui occupent un emploi classique et bénéficient de la sécurité d'un travail réalisé sous un statut de droit commun,
- un volant de main d'oeuvre situé aux marges de l'emploi, du chômage, de la formation et de l'inactivité,
- les exclus de l'emploi, chômeurs de longue durée, pré-retraités, jeunes ou moins jeunes ayant renoncé à chercher un emploi.

(1) Rapport 'Emploi', rédaction Juillet 1989. CEE, p.113-114.

(2) Rapport 'Emploi', rédaction Juillet 1989. CEE, p.115.

(3) Statistiques urbaines dans les pays de l'OCDE, Paris, 1988

(4) D'après Cl. Thélot. Economie et statistique, p. 37-42 n° 193-194 nov. 1986.

Pour nombre d'observateurs cette parcellarisation du travail produit une fragmentation sociale. Si les phénomènes d'exclusion liés au chômage ont pris une acuité nouvelle dans les 15 dernières années, la pauvreté urbaine est une réalité ancienne dont l'incidence s'est, semble-t-il, accrue. Les situations de marginalité absolue qui frappent essentiellement les chômeurs de longue durée, les personnes isolées et les familles mono-parentales ont plutôt augmenté numériquement dans le passé récent en même temps qu'elles s'intensifiaient.

Dès lors, n'est-on pas en droit de parler de l'émergence d'une sous-classe urbaine, analogue à celle qu'ont produite les grandes villes d'Amérique du Nord(1)? Une telle évolution n'est pas aujourd'hui une réalité européenne, mais des groupes de gens dans une situation de pauvreté chronique ou d'extrême isolement, habitant certains quartiers centraux ou des grands ensembles périphériques des métropoles forment et reproduisent un cercle d'exclusion. Ils doivent dans l'immédiat bénéficier d'une aide d'urgence (revenu minimum et aides publiques locales, nationales ou communautaires), et à long terme on doit favoriser leur réinsertion par des politiques adaptées.

A côté de ce cercle de l'exclusion, on peut concevoir un second cercle, d'une importance au moins comparable numériquement, constitué par ceux qui sont dans une situation de précarité. Ce sont pour l'essentiel des jeunes sortis de l'appareil scolaire sans formation professionnelle véritable, qui "galèrent" d'un petit boulot à l'autre et bénéficient rarement d'une structure familiale susceptible de les appuyer, ce sont des femmes qui décident de réintégrer le marché du travail sans disposer de qualification ni d'expérience professionnelle récente. Les membres de ce deuxième cercle sont susceptibles soit d'entrer dans un cycle de formation, d'acquérir une nouvelle qualification et d'accéder à un emploi stable à temps partiel ou complet, ou encore à des séquences d'activité assez continues, soit au contraire de dériver vers le pôle de marginalisation.

1.2 Ségrégation spatiale et dégradation de l'habitat

Bien qu'il semble très difficile de dresser un tableau cohérent de l'évolution de la ségrégation spatiale suivant le revenu ou le taux de chômage en cours des 20 dernières années(2), il semble que deux types de phénomènes devraient retenir l'attention des pouvoirs publics et faire l'objet d'études renouvelées :

(1) Cf. l'évolution du quartier Lawndale à Chicago.

(2) Les conclusions de Cheshire & alii sont extrêmement nuancées et soumises à de nombreuses restrictions qui tiennent aux difficultés méthodologiques posées par le recueil d'informations concernant des unités spatiales désagrégées et qui ne sont pas les unités administratives retenues habituellement par les administrations nationales.

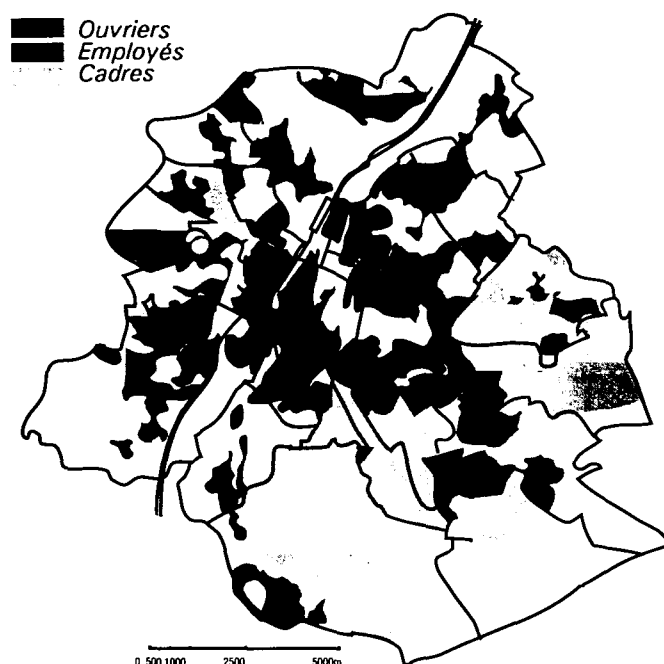
1/ la ségrégation, au sein de ces zones urbaines, de cités ou de quartiers qui rassemblent des populations particulièrement touchées par le chômage, la pauvreté, l'illettrisme, l'échec scolaire, les difficultés familiales, notamment celle des familles monoparentales ;

2/ la dégradation de l'habitat et du cadre de vie dans ces mêmes quartiers des régions urbaines.

. Ségrégation spatiale

Le ralentissement du processus d'urbanisation au cours des années 1970 et le fléchissement du rythme de la construction ont modifié l'évolution des villes. Partout, la mobilité résidentielle inter-urbaine a diminué. En Europe du nord les villes se transforment moins par prélèvement sur l'extérieur que par redistribution des populations et réaffectation des territoires d'ancienne urbanisation. Ainsi en France, la mobilité résidentielle au sein des agglomérations est restée forte jusqu'en 1982 et il y a tout lieu de penser que ce phénomène se produit dans beaucoup d'autres villes d'Europe.

Ségrégation spatiale à Bruxelles en 1970



Si la ségrégation spatiale en Europe n'a pas l'importance qu'elle revêt aux Etats-Unis, elle existe néanmoins et s'appuie sur des traditions historiques anciennes et diverses. Au Royaume-Uni les classes moyennes et aisées ont marqué, parfois depuis le milieu du 19ème siècle, une préférence pour les zones périphériques tandis qu'en France leur préférence va nettement aux centres urbains.

On ne retrouve pas de contraste aussi net entre deux modèles de ségrégation spatiale des populations urbaines ailleurs en Europe. Sans doute dans les métropoles de l'Europe du nord les pauvres résident-ils souvent dans les centres urbains tandis qu'ils habitent plutôt en périphérie dans les métropoles du

Sud (cf. Thessalonique, Palerme ou Cagliari). Mais il y a de nombreuses exceptions : à Barcelone, à Turin, à Naples on trouve des quartiers pauvres à la fois dans le centre historique et dans la périphérie. Les villes du nord de l'Italie portent trace des deux mouvements. On trouvait en centre ville, dans les années 1950-60, des concentrations d'immigrés de l'intérieur. Ceux-ci se sont installés dans des vieux logements du secteur locatif privé, dans les quartiers centraux près de membres de leur famille ou des gens de leur village afin de faire jouer les solidarités traditionnelles pour trouver du travail et se joindre à des coopératives clandestines. Durant les années 1970, les couches les plus pauvres se sont établies en périphérie de villes comme Turin ou Milan, dans des habitats précaires qui étaient conçus comme un tremplin vers la ville(1).

Depuis la fin des années 1970, la ségrégation résidentielle s'est plutôt accrue du fait de la réduction de la mobilité géographique des couches les plus pauvres. On peut faire l'hypothèse -illustrée par de nombreux constats- que les mutations sont devenues plus sélectives, réunissant en certains points des populations qui n'ont en commun que leurs difficultés à faire face à leurs problèmes d'emploi et de vie quotidienne.

. Dégradation de l'habitat social

Les conséquences de ces processus de ségrégation sont renforcées par la dégradation et la mauvaise qualité de l'habitat social. La croissance très rapide de la population urbaine et le retard pris par la construction ont impliqué un effort considérable dans les années 1950-60. Des programmes en faveur d'une production de logement à grande échelle furent introduits dans la plupart des pays de l'Europe du Nord. En Grande-Bretagne les logements sociaux sont des logements qui appartiennent aux municipalités, aux Pays-Bas ce sont des associations (privées) qui sont les principales pourvoyeuses de logements sociaux, en RFA le secteur locatif privé prend en charge ce type de logement, en France ce sont les pouvoirs publics à travers les Offices HLM et la Caisse des Dépôts qui réalisent cet effort de construction publique.

Alors qu'au nord de l'Europe on commence à enregistrer dans les années 1970 une amélioration des conditions de vie et de logement de la majorité de la population, les problèmes "des minorités marginales du centre des villes" et "des quartiers périphériques s'aggravent"(2). En effet, malgré la prospérité de ces années 1950-70, les techniques adoptées pour abaisser les coûts unitaires et accélérer la production de logement ont favorisé la construction de grands

ensembles, surtout en périphérie, avec une mauvaise isolation phonique et thermique. De plus ces ensembles souffrent d'une grave insuffisance de commerces et de services publics, en particulier dans le domaine des transports.

En Europe du Sud, où l'urbanisation a souvent devancé l'industrialisation, la situation est plutôt pire. "La pénurie de logements s'y manifesta de manière plus évidente par la prolifération des bidons-villes (cf. Lisbonne, Athènes, Madrid, Barcelone.) et le retard pris par la construction de logements sociaux en zone urbaine persiste jusqu'au milieu des années 1980.

1.3 Fragilisation des structures familiales

On assiste depuis près d'une vingtaine d'années à un bouleversement des cadres traditionnels de la vie familiale dont les conséquences sur la cohésion sociale peuvent être importantes (3).

"Depuis la fin des années 1960, on observe un renversement des tendances démographiques. En fait, le déclin de la fécondité qui caractérise tous les pays européens depuis la révolution industrielle, s'est renforcé à partir de 1965. Depuis 1980, à l'exception de L'Irlande, aucun pays de la CEE ne procède au remplacement des générations. Dorénavant, les décès sont plus nombreux que les naissances entraînant la quasi stagnation des effectifs de la population (...).

Cette diminution rapide de l'indice de fécondité après 1965, est remarquable non seulement parce que celui-ci a chuté simultanément dans tous les pays de l'ouest de l'Europe comme de l'Est, mais surtout parce que toutes les couches de la société ont été touchées indépendamment (...) du statut social, de l'éducation, et en dépit du taux de croissance économique de chacun des pays, de la proportion des femmes sur le marché du travail ou des taux de chômage.

La baisse de la fécondité n'est pas un phénomène isolé, mais s'est produit parallèlement à l'évolution d'autres facteurs comme la diminution de la nuptialité (...), l'augmentation du nombre des divorces(4). Le mariage n'est plus le cadre quasi obligé pour avoir des enfants. Ainsi au Danemark (dans les années 1980) les naissances hors mariage représentent 40% des naissances, (Fondation de Dublin, op. cit., p. 16) en France le nombre des naissances hors mariage a été multiplié par 2 ou 3 entre la fin des années 1960 et le début des années 1980.

Le taux des divorces est variable en Europe : élevé au Danemark et au Royaume-Uni, faible en Italie, en

(1) Cf. *Fondation de Dublin, Conditions de vie en milieu urbain, 1986, p. 99-100.*

(2) *Fondation de Dublin : Conditions de vie en milieu urbain, 1986, p. 45.*

(3) *La famille -c'est une banalité de l'écrire- est sans doute*

encore la principale institution chargée de remplir la mission d'introduction à la vie sociale des jeunes générations, bref c'est la principale agence de socialisation.

(4) *Communication sur les politiques familiales, CEE,DGV,rédaction Juillet 1989, P. 5.*

Grèce, en Espagne et au Portugal, il n'existe pas en Irlande et atteint un niveau moyen en France, en RFA, en Belgique et aux Pays-Bas. Ces variations recouvrent des différences à la fois économiques et religieuses. Mais, fait notable, le taux des divorces progresse presque partout rapidement dans les promotions de mariages récentes : entre 1960 et 1983 le taux de divorce a été multiplié par 3 en Europe.

Enfin on observe, depuis le début des années 1980, une croissance explosive des familles monoparentales, dont l'immense majorité est constituée de femmes avec de jeunes enfants (Fondation de Dublin, op. cit., p.18).

Cette évolution des mœurs, vers plus d'autonomie, a précédé le déclenchement de la crise économique et s'est poursuivi malgré elle. Il faut certainement mettre en balance cette précarité nouvelle avec l'accroissement de la sécurité matérielle que procure aux femmes l'élévation de leur taux d'activité. Notons toutefois que l'incidence de ces altérations du lien matrimonial est beaucoup plus sensible en milieu urbain, surtout dans les grandes villes, qu'en milieu rural. De plus, dans les milieux sociaux les moins favorisés, où les effets de la crise économique sont plus vifs, l'affaiblissement de la solidité des liens familiaux a, semble-t-il, augmenté le sentiment de précarité.

Il n'est au pouvoir de personne d'inverser ces tendances, de reconstituer la chaleur affective et le sentiment de sécurité produite par une famille large et sûre d'elle-même. Or face à cet affaiblissement des structures qui accompagnent l'entrée dans la vie sociale et professionnelle, les politiques qui tendent à promouvoir l'autonomie individuelle, la valorisation de l'initiative paraissent avoir accru l'insécurité des plus démunis (cf. infra).

1.4 Des menaces pour la cohésion sociale en milieu urbain

Les trois déficits qu'on vient d'évoquer ont une acuité très grande en milieu urbain. Ils sont souvent localisés dans des territoires précis -quartiers, cités, groupes d'immeubles- identifiés comme symboles du déclin et distribués dans l'espace urbain en fonction de l'histoire récente et des traditions locales. Les études consultées ne permettent pas d'affirmer que les problèmes mentionnés sont plus présents dans les centres urbains qu'en périphérie des villes. Ils atteignent d'ailleurs également des zones industrielles et urbanisées qui ne sont pas voisines d'un grand centre urbain(1). En outre, il semble que ces problèmes se manifestent avec des intensités variables dans des villes de toutes tailles.

Ces trois déficits majeurs -taux de chômage localement élevé, mauvaises conditions de logement, affaiblissement des structures familiales -auxquelles s'adjoignent, dans certains pays, les carences des

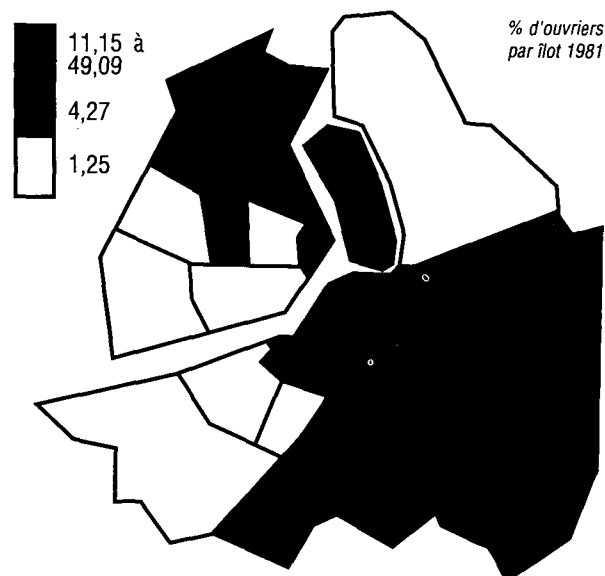
systèmes de formation générale et professionnelle- sont entrés en conjonction avec des pathologies sociales et des processus sociaux spécifiques à la grande ville.

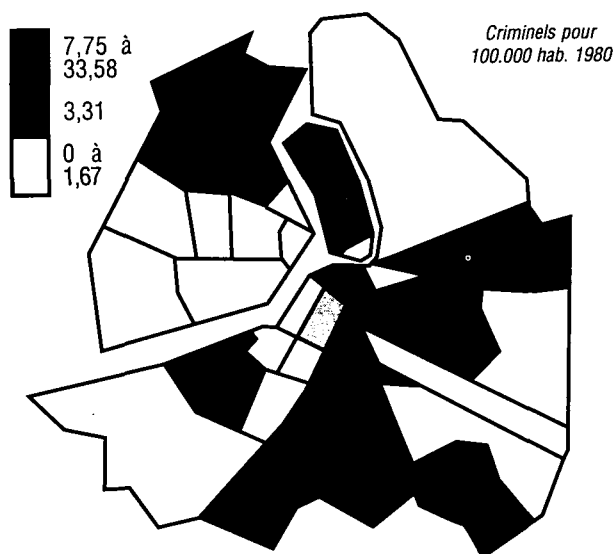
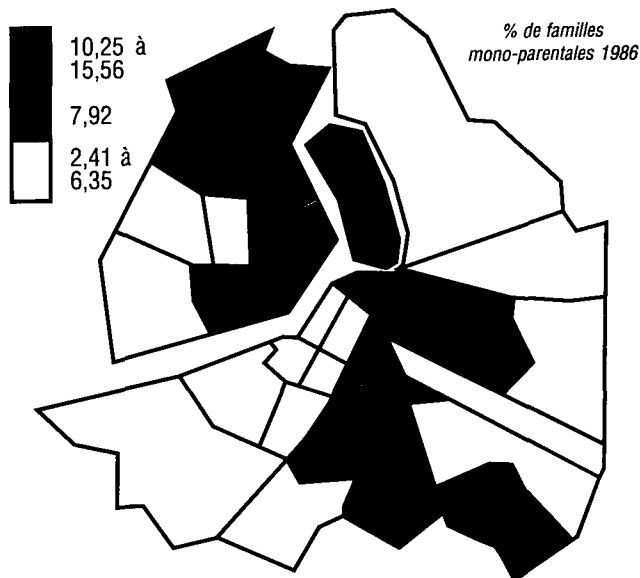
Les mauvaises conditions de logement se doublent de difficultés de transport -liés à la dissociation entre lieu de travail et résidence. La densité de l'habitat et la confrontation de populations aux mœurs et aux attitudes hétérogènes- qu'elles soient étrangères au sens légal ou seulement moins bien intégrées du fait d'une arrivée récente ou encore d'une rotation forte dans les logements- engendrent des problèmes de cohabitation plus nombreux. Ces problèmes de cohabitation sont renforcés par les distorsions de la distribution démographique.

Dans le centre des villes du Nord de l'Europe particulièrement, une juxtaposition de jeunes et de vieux, une proportion élevée de personnes seules et une rareté relative de familles avec 2 ou 3 enfants accentuent l'anonymat et suppriment les médiations qu'apportait une combinaison équilibrée des âges et des types de famille. Ailleurs la concentration de familles nombreuses disposant de faibles ressources, dans des grands ensembles ou dans des appartements trop petits des quartiers centraux des villes industrielles anciennes crée des tensions et des conflits de voisinage.

Il y a enfin -ce qui est peut être un atout ou un handicap- une complexité et une particularité des liens sociaux en milieu urbain. Comme on l'a souligné, la ville n'est pas un espace fusionnel, ce n'est pas un grand village ; ce n'est pas non plus un ensemble de quartiers mutuellement clos et pourvus d'une évidente identité. En milieu urbain, les réseaux de sociabilité tendent à perdre leur caractère territorial au profit de liens affinitaires (relations choisies) et instrumentaux (échanges de services et rapports entre partenaires anonymes). Le sentiment d'appartenance collective tend corrélativement à s'y affaiblir.

Un exemple de distribution spatiale des problèmes sociaux : Limerick en Irlande





De ces faits, la cohésion sociale est plus faible en milieu urbain, les quartiers et cités où ces problèmes se posent durablement et simultanément sont les lieux de dynamiques négatives. Les rodéos des Minguettes près de Lyon, les quasi émeutes de Brixton, Harmondsworth, Birmingham et Kreuzberg (Berlin) témoignent du potentiel d'explosion sociale que l'absence d'une prise en compte des problèmes urbains peut accumuler. Cela étant ces ruptures ouvertes, violentes et spectaculaires de la cohésion sociale ne sont pas les plus probables, elles ne représentent au surplus que la partie émergée de l'iceberg. Nous sommes affrontés à des altérations plus amples et moins bruyantes du tissu social.

(1) A cet égard, il convient de mentionner la portée de la réforme des fonds structurels et notamment l'objectif n° 2 relatif aux actions communautaires en faveur des zones ne déclin industriel.

(2) *Chômage des jeunes, délinquance et environnement urbain.* Bruxelles, CEE, 1988

L'incidence de la délinquance et de la toxicomanie est beaucoup plus forte en milieu urbain qu'en milieu rural. Dans la plupart des pays d'Europe, les actes de délinquance ont progressé depuis les années 1960 ou 1970 jusqu'au milieu des années 1980. Toutefois, la nature des liens qui unissent la délinquance à la récession économique et au développement du chômage est très complexe. Le rapport réalisé pour la Communauté, sous la direction de J.C. Lagrée(2), montre que selon les lieux, les périodes et le niveau d'agrégation des données, les corrélations entre les niveaux ou la croissance du chômage et ceux de la délinquance varient sensiblement. La plupart des études mettent l'accent sur deux éléments qui constituent en quelque sorte les chaînons manquants entre délinquance et chômage : un affaiblissement des valeurs et une altération de la sociabilité. Là où le chômage a développé des attitudes négatives à l'égard du travail, un sentiment de "à quoi bon", là où il a rompu l'attachement aux normes qui incitent à se procurer des satisfactions matérielles par les moyens légaux, la délinquance se développe.

Pour l'essentiel, la délinquance qu'on observe, en France du moins, dans les années récentes n'est pas une délinquance de bandes organisées, elle est surtout le fait de jeunes qui se rassemblent pour des "coups". Mais pour être sur des "coups", il faut appartenir à un circuit, dans lequel les copains et les copains des copains vivent eux-mêmes d'expédients, de magouilles, de petits délits. La sociabilité des jeunes pré-délinquants se distingue autant de la bande ou du gang que des réseaux de sociabilité électifs des jeunes des milieux plus aisés. C'est un circuit que F.Dubet appelle "la galère"(3). L'entrée dans ce circuit se manifeste sans doute par un itinéraire personnel : De mauvaises conditions de logement et une faiblesse de l'encadrement parental entraînent des retards puis des échecs scolaires ; une absence de qualification et de formation engendre une persistance dans le chômage et les petits boulots et débouche sur la marginalisation et parfois la délinquance. Elle n'en est pas l'aboutissement. La participation à ces activités - petite délinquance, magouille, recel- relève moins d'une trajectoire individuelle que des déterminations du milieu de vie.

Dans certains endroits les problèmes prennent un caractère massif par leur extension et leur imbrication. Ces dynamiques négatives amènent une extranéité sociale du quartier et une stigmatisation des populations qui y vivent. Ces constats conditionnent les réponses.

(3) Ni totalement clos, ni ouvert sur une sociabilité et une vie respectueuse des normes, le circuit de "la galère" incarne une des formes, les plus répandues dans la jeune génération, de rupture du lien social (*La galère : jeunes en survie.* Paris, Fayard, 1987).

Une politique européenne de revitalisation des zones urbaines en difficulté

Les situations urbaines représentent de réelles disparités spatiales qui affaiblissent la cohésion sociale, engendrent des discriminations et des exclusions. Les actions nécessaires pour favoriser la cohésion sociale en milieu urbain s'inscrivent dans des programmes nationaux ou régionaux de revitalisation des zones en difficulté qui pourraient avoir une dimension européenne.

Pourquoi une action privilégiant les territoires par rapport à la délimitation d'actions conçues pour des populations spécifiques ?

D'abord -on l'a vu- parce que les problèmes prennent souvent localement une ampleur et une acuité particulière. Ensuite parce que l'espace urbain plus qu'un autre est un espace où jouent les externalités. Du fait même de la densité des interactions, les gains acquis dans un domaine se répercutent sur un autre. Cet effet multiplicateur est significatif : qu'on songe par exemple aux répercussions des actions de formation ou de restauration des immeubles sur la petite délinquance ou sur les impayés de loyer.

Enfin il y a en faveur d'une action territorialisée des raisons importantes et souvent mal perçues qui tiennent aux modalités mêmes de la sociabilité de la population habitant les quartiers défavorisés. Contrairement aux classes moyennes, les habitants de ces quartiers sont peu mobiles et la récession a réduit leur mobilité. Il faut s'appuyer sur le fait que ces habitants s'identifient souvent à leur quartier ou à leur cité -même dans ses aspects négatifs- il faut utiliser leur disposition plus grande à tisser des liens centrés sur le voisinage et les solidarités locales. Cela aussi motive des politiques territorialisées qui prennent les individus dans leur contexte de vie.

De ce point de vue, le mot anglais "community" peut créer des confusions. Les zones à problèmes constituent rarement des communautés -au sens de groupe humain réuni par des intérêts et une histoire commune. Ce ne sont pas non plus en général des collectivités territoriales dotées d'une identité politique ou administrative. L'un des enjeux des programmes européens et des projets locaux qu'ils soutiennent ou suscitent est précisément de faire émerger des dynamismes collectifs en particulier de développer la vie associative et les initiatives venant du secteur de l'économie sociale.

Les actions qui pourraient être encouragées par ces programmes s'ordonnent principalement autour de trois domaines d'action interconnectés :

-1/ des actions économiques pour favoriser l'emploi et l'insertion professionnelle comportant deux aspects : promotion de l'entrepreneuriat local, développement de l'employabilité ;

-2/ des actions sur l'habitat et l'environnement, les espaces publics qui visent le désenclavement des quartiers, une amélioration du logement et des conditions de vie ;

-3/ des actions de préformation, capables de combattre l'illettrisme, de favoriser la transition école-travail, d'augmenter les qualifications des plus démunis.

2.1 Développer l'emploi et l'employabilité

Les politiques de développement économique et de l'emploi présentent deux aspects. En premier lieu, elles tentent de renforcer le tissu économique local de sorte qu'il soit capable d'offrir plus d'emplois ; l'action entreprise vise aussi la création de conditions favorables au développement des activités économiques locales. En second lieu, ces politiques consistent à mettre en oeuvre une action globale en direction des populations durablement exclues du marché de l'emploi. Cette action nécessite la mobilisation d'un éventail de moyens coordonnés au niveau des territoires locaux(1).

Ces politiques veulent d'abord pallier les insuffisances des politiques classiques de l'emploi. Face à l'acuité et au cumul des problèmes, les formes traditionnelles de protection et d'assistance se révèlent d'autant plus insuffisantes que la crise économique a conduit, dans plusieurs pays, à une réduction sensible de l'effort de l'Etat et que, par ailleurs, les ressources des systèmes de protection sociale fournies par les cotisations des salariés et des employeurs sont, elles aussi, réduites. Dans certains pays les critères d'éligibilité à des allocations sont devenus plus restrictifs, ce qui entraîne des discriminations (ainsi, en RFA, la part des chômeurs étrangers aidés est tombée de 50% à 20% au cours des dix dernières années).

(1) C'est l'objet des programmes communautaires en cours sur le chômage de longue durée (ERGO), le développement local (LEDA) ou Pauvreté III.

A ces limites quantitatives s'ajoutent des limites qualitatives. Elles tiennent d'abord au découpage des populations cibles par âge, sexe et parfois par origine géographique ou domaine professionnel. Ensuite, dans la plupart des pays de la Communauté, les mesures prises depuis la fin des années 1970 pour favoriser la formation professionnelle et l'emploi forment un empilage complexe favorisant les jeunes qui, déjà, disposent d'une formation et sont les plus habiles à s'orienter dans les arcanes administratives(1).

Ces mesures tendent à créer des catégories d'ayants-droit nombreuses dont la gestion est lourde. Elles aboutissent trop souvent à maintenir ceux qu'elles secourent dans des positions d'assistés et engendrent quantité d'effets pervers. La perception d'une allocation chômage est souvent une garantie de rester plus longtemps au chômage du fait d'une absence ou d'une insuffisance des actions de formation et de réinsertion. Certaines mesures qui jouent sur le prix du travail peuvent avoir des effets pervers(2).

L'idée de compléter les dispositifs de protection et d'assistance par des politiques de développement s'inscrit dans une tendance qui n'a fait que s'amplifier au cours de la dernière décennie et repose sur la valorisation des potentialités locales. Cette tendance s'explique par le caractère moins impératif des facteurs de localisation des activités de production, par l'externalisation des activités, services et contraintes de tous ordres non directement productives (logement des salariés, formation de la main d'oeuvre, immobilisations foncières). Pour les collectivités locales qui cherchent à "se placer" sur le marché des implantations d'entreprises, il est de plus en plus nécessaire de créer des conditions favorables à leur accueil. Face à la "volatilité" grandissante des stratégies de localisation des entreprises et à la concurrence des territoires d'accueil, les municipalités ont mis en place un éventail d'interventions qui jusqu'alors sortaient de leur domaine de légitimité. Ce faisant les liens entre les entreprises et les collectivités locales sont devenus plus complexes. Ainsi se crée une sorte d'implication des entreprises par rapport à un tissu économique, social et culturel local devenu plus performant et dont elles ne peuvent plus se passer.

Cette démarche s'inscrit aussi dans un contexte où le rôle des autorités locales dans les domaines économique et social s'amplifie. Une volonté de relier plus étroitement, au plan local, développement économique et développement social conduit à mettre l'accent sur la petite entreprise et sur les associations, coopératives et autres structures capables de générer

des activités sociales et de l'emploi. En RFA et au Royaume-Uni ce rôle entrepreneurial des municipalités a été fortement renouvelé ces dernières années(3). Se sentant de plus en plus comptables de la situation sociale et économique locales les municipalités font des efforts pour attirer des entreprises par la mise en place d'infrastructures (technopoles) et par des incitations financières (dégrèvements fiscaux).

Les municipalités fournissent aussi des efforts en faveur de l'économie sociale. Les actions visant à élever le potentiel entrepreneurial (agents de développement local, cours spécialisés)(4), la mise en place de pépinières d'entreprises (incubators), de coopératives de développement économique sont des illustrations courantes de cette démarche. Celle-ci suppose une culture entrepreneuriale développée qu'on rencontre notamment en RFA, au Royaume-Uni et en Catalogne.

Des dispositions sont prises pour que ces initiatives puissent s'insérer dans le "marché local" que constituent les quartiers (accès aux marchés de la restauration immobilière et de l'entretien des logements, services aux particuliers, recentrage sur les quartiers des habitudes d'achat...). Bref, il s'agit en quelque sorte de relancer un processus auto-centré de développement.

Les structures mises en place dans le passé récent sont de plusieurs types.

* Les entreprises ou associations intermédiaires fabriquent des produits ou rendent des services aux conditions ordinaires du marché. Elles emploient des personnes dépourvues de qualification ou disposant d'une formation inadéquate auxquelles elles fournissent encadrement et formation. Elles contribuent ainsi à réinsérer -un contrat de travail est rédigé dans le cas des entreprises intermédiaires- des publics très défavorisés. Evidemment, elles ne peuvent réaliser ces actions d'insertion qu'avec un surcoût financé soit par la prise en charge publique de salaires (type TUC ou PIL en France) soit par la prise en charge de la formation(5). Les régies de quartiers sont un type particulier d'association ou d'entreprise intermédiaire, en général vouées à des actions de réfection ou d'aménagement locales, employant des résidents d'un même quartier ou d'une même cité.

* Les chantiers-école se situent à la charnière entre emploi et formation, leur vocation est de permettre à des jeunes exclus du système scolaire de reprendre une formation qui s'appuie souvent sur l'accomplissement d'un travail sur le lieu de résidence.

(1) Quoi qu'il en soit l'action communautaire, notamment par l'objectif 4 de la réforme des fonds structurel concerne les jeunes.

(2) Ainsi les TUC en France dont le bilan est loin d'être complètement négatif tendent à constituer un sous-salaire jeune contribuant à augmenter la séparation entre véritables

emplois et emplois de seconde catégorie.

(3) Cf. Evers & Wollmann, in Evers et alii : *The future of the metropolis*. Berlin, Walter de Gruyter & Co, 1986.

(4) Sans être en principe incompatibles, ces actions correspondent à une hiérarchisation différente des priorités.

(5) Cf annexe sur les services de proximité par M. Gaspard.

Toutes ces initiatives reposent sur le constat qu'une activité, ou mieux un emploi, est le vecteur d'une identité sociale -et pas seulement professionnelle- susceptible de redonner confiance en soi et de permettre à des individus marginalisés ou exclus d'entreprendre avec succès une démarche d'insertion sociale. Elles contribuent aussi, dans certains cas à diminuer la dépendance des jeunes en accroissant leur employabilité.

En substituant la notion de développement à celle de croissance, ces politiques redonnent l'initiative aux acteurs locaux et tirent parti des ressources locales. Bien qu'il soit très difficile d'évaluer ces politiques entrepreneuriales en termes de créations nettes d'emplois, plusieurs analystes s'accordent pour reconnaître leur intérêt (1).

Il ne faut pas non plus ignorer leurs limites. Ces politiques ne touchent pas toujours les individus les plus défavorisés -en termes de qualification et de capacités d'initiatives. Enfin les politiques entrepreneuriales sont extrêmement difficiles à mettre en oeuvre dans des régions très déprimées et où les chances d'activité sont fortement atteintes.

2.2 Actions sur l'habitat, l'environnement et l'espace public

L'action de revitalisation des quartiers urbains en crise passe par une réhabilitation du bâti, une restructuration des logements et de l'environnement car c'est là que les dégradations de la sociabilité se matérialisent de la manière la plus évidente. Dans les centres villes, il faut restaurer des logements dégradés ou insalubres, dépourvus de confort, éliminer les situations de surpeuplement. En périphérie, il faut améliorer la qualité des bâtiments, pallier l'insuffisance des commerces et des moyens de transports, enrayer la dégradation des parties communes, réduire la promiscuité physique et sonore, créer des conditions pour que la perception des conditions de vie et l'image du quartier, aux yeux mêmes de ceux qui l'habitent, changent.

Là où de telles actions ont été menées on voit en général, corrélativement, le pourcentage des appartements vacants diminuer, le nombre des loyers impayés se réduire. Les actions sur le logement, les parties communes et les espaces publics environnants constituent la première urgence. Les organismes spécialisés, notamment ceux qui fédèrent les logements sociaux sont très attentifs à la réalisation d'actions communautaires dans ce domaine.

La réhabilitation d'un quartier ou d'un ensemble d'immeubles est l'occasion de mettre en place les

dispositifs -régies de quartier, coopératives, ateliers- qui vont permettre aux habitants de se rencontrer, de poser les problèmes communs et d'engager des actions qui, de manière d'abord symbolique, inaugureront une autre dynamique. On peut citer dans ce sens des actions de médiation tendant à concilier sur le quartier même l'auteur d'un trouble de l'ordre public avec sa victime (2). Dans tous les cas, il est nécessaire que l'organisme logeur soit présent dans le quartier lui-même et s'implique dans les actions collectives qui accompagnent la réhabilitation.

Créer les conditions pour des transferts d'usage -transformation des logements en locaux artisanaux ou en commerces, y faire venir des services sociaux et culturels représente une étape complémentaire qui conduit vers la réinsertion du quartier dans l'ensemble urbain duquel il "s'était isolé"(3).

La gestion du parc locatif et en particulier les politiques d'attribution de logements sont un enjeu également important sur lequel, semble-t-il, un consensus est en train de se dégager. Résorber les bidonvilles, éviter la formation et la persistance de ghettos est évidemment un objectif central des politiques visant la cohésion en milieu urbain. Il est inacceptable que des quartiers ou des grands ensembles soient considérés comme des placards pour les chômeurs, les délinquants, les pauvres et les immigrés.

Toutefois les politiques d'attribution de logement qui ont prétendu éviter cet écueil par des actions qu'en termes pudiques on appelle actions de rééquilibrage social, ont la plupart du temps abouti à un échec à plusieurs points de vue.

On peut d'abord s'interroger sur la légitimité de politiques sociales qui conduisent à écarter des logements sociaux des familles nombreuses et à faibles revenus qui en étaient, en principe, les destinataires. En dispersant des familles, ces actions de rééquilibrage réduisent la densité des réseaux de relations qui étaient les meilleurs garants d'une bonne insertion de ces familles dans la ville. On a aussi constaté que le mélange volontariste et l'instauration administrative d'une proximité spatiale ne débouchait absolument pas sur un mixage social. Dans nombre des cas, les classes moyennes ont développé des réactions de rejets et l'on a vu augmenter la ségrégation qu'on prétendait réduire.

Il faut reconnaître que la composition sociale et ethnique d'un quartier constitue un équilibre extrêmement délicat et il faut concevoir des politiques d'attribution de logement souples et différenciées. Il peut être judicieux de réunir des familles appartenant à une même culture -immigrants d'une même région- dans la mesure où elles forment une communauté qui

(1) Cf. Evers & Wollmann (1986), *Eme & Laville : Les petits boulots*. Paris, Syros, 1988, *Sauvage : Insertion des jeunes et modernisation*. Paris, Economica, 1988.

(2) Les comités de conciliation mis en place par le procureur G. Apap à Valence sont connus dans beaucoup d'Etats membres.

(3) Cf la réforme des fonds structurels, objectif 2.

dispose d'une vie collective et peut constituer par elle-même un corps social qui ne doit pas être dissous dans la totalité urbaine. Ailleurs la concentration dans des logements inadaptés de familles nombreuses apparaîtra catastrophique. Il faudra envisager de dissocier les cas lourds pour éviter la perpétuation d'un foyer de délinquance. Ailleurs encore, il faudra pourvoir à l'expression des conflits de voisinage ou des hostilités inter-générationnelles par un travail de médiation sociale et politique. Dans tous les cas la politique d'attribution des logements ne doit pas être dissociée d'une analyse compréhensive de la situation locale et d'une action avec les intéressés eux-mêmes.

2.3 Actions ciblées de pré-formation et de lutte contre l'illettrisme

Le spectre des actions et des moyens de formation qui peuvent être mis en oeuvre dans un programme de revitalisation d'un quartier est extrêmement large.

Là encore il paraît judicieux de privilégier des actions territorialisées. Nombre d'habitants des quartiers en difficulté ne peuvent ni reprendre un travail, ni remplir des papiers administratifs, ni être admis à suivre un stage de formation ni, a fortiori, fournir un soutien scolaire à leurs enfants car ils ne disposent pas du bagage scolaire minimum (lire, écrire, compter). Or une démarche classique de formation est difficile psychologiquement et matériellement à des adultes illettrés. De ce point de vue,

l'implantation d'un centre de formation dans le quartier, pratiquant un accueil individualisé et proposant un "contrat" de formation personnalisé avec des méthodes pédagogiques adaptées peut être décisif pour la réinsertion(1).

En amont des actions de formation professionnelle, il paraît nécessaire de mettre en oeuvre des actions de pré-formation à travers des formules comme le chantier-école. Il s'agit là pour les jeunes de réapprendre les disciplines élémentaires d'une vie sociale et de contourner les difficultés rencontrées dans le cadre scolaire en associant formation et activité (certains travaux de réhabilitation peuvent constituer le point d'application du chantier-école).

Au delà, des actions de formation professionnelle peuvent être accomplies dans le cadre d'entreprises intermédiaires ou de centres de formation professionnelle. A ce stade la localisation de l'action de formation dans le quartier paraît moins importante que

1/ la connexion des actions de formation et la prise en compte de véritables parcours d'insertion professionnelle individualisés,

2/ la mise en oeuvre d'une politique de discrimination positive au profit des plus défavorisés.

Tels sont les trois principaux domaines sectoriels auxquels les projets prototypes de revitalisation urbaine soutenus par les programmes européens devraient donner la priorité.

(1) A cet égard les programmes d'éducation inter-culturels pourraient connaître des développements significatifs.

Renforcer la cohésion sociale dans les villes : une perspective communautaire

3.1 Diversité des situations et convergence des méthodes

Des actions intégrées de revitalisation des quartiers des zones urbaines en difficulté existent dans la plupart des pays de la communauté avec des extensions et des accentuations diverses d'un pays à l'autre. Hors de toute doctrine explicite mais plutôt sous l'angle du pragmatisme, ces actions ont un certain nombre de points communs : volonté de décloisonner les interventions sectorielles et de leur donner plus de cohérence territoriale, de privilégier les ressources locales en substituant la notion de développement à celle de croissance ; volonté d'associer les acteurs locaux à l'élaboration et à la mise en oeuvre des politiques. Au moment d'approfondir et de développer l'action européenne pour favoriser la cohésion sociale et l'insertion par l'emploi en milieu urbain, il faut prendre la mesure de cette diversité des cultures socio-politiques européennes ; il faut aussi souligner la difficulté spécifique des actions qui se situent à la charnière entre l'économique et le social. Prenons quelques exemples à titre d'illustration des problèmes rencontrés et des politiques mises en oeuvre.

A/ Au Pays-Bas, au début des années 1980, la présence de travailleurs étrangers venus des pays méditerranéens, le maintien de la délinquance à un haut niveau, l'extension de la toxicomanie et le développement du Sida (dans et hors du milieu homosexuel) ont ébranlé la cohésion sociale de ce pays traditionnellement ouvert et tolérant. Dans ce contexte, les problèmes urbains, déjà sensibles depuis deux décennies, prennent une résonance nouvelle. Amsterdam, Rotterdam, La Haye, les autres villes à un degré moindre, accumulent les problèmes sociaux : elles enregistrent un déclin de leur population, une élévation de la proportion des gens qui touchent le minimum de revenu, un maximum de bénéficiaires de l'aide publique et une proportion croissante de personnes âgées. Durant les années 1960-1980, l'autonomie financière des municipalités néerlandaises, et par conséquent leur capacité à apporter des réponses d'ensemble à ces problèmes, s'est réduite (Les municipalités font un recours croissant aux fonds d'Etat, dont une grosse part de financements à vocation spécifique). La décentralisation des politiques sociales, initiée par le premier cabinet Lubbers, n'est intervenue que depuis le début des années 1980.

Cette décentralisation a ouvert la voie à des politiques qui ne visent plus seulement à aider les groupes défavorisés, repérés par catégorie de handicaps (chômeurs de longue durée, femmes seules, jeunes sans formation professionnelle) mais aussi à dynamiser les zones urbaines défavorisées. On commence, au milieu des années 1980, à voir émerger la notion "d'approche intégrée de certaines zones urbaines" où le cumul des déficits est manifeste. Les politiques mises en oeuvre dans ces zones par le PCG (Direction des villes) visent des actions novatrices et globales. Or il faut souligner ici que cette démarche territorialisée est seulement considérée aujourd'hui (en 1989) comme une réussite partielle. Deux critiques majeures ont été faites :

1/ la coopération entre les départements ministériels s'est révélée malaisée (Implication trop exclusive du Ministère des Affaires sociales des Pays-Bas) ;

2/ les résultats des actions sur les zones défavorisées sont difficiles à mesurer.

B/ La reconnaissance de la nécessité d'une politique des zones urbaines en déréliction a motivé une politique spécifique au Royaume-Uni qui a deux traits caractéristiques : le souci du local et l'accentuation de l'initiative privée. En 1977 paraît un livre blanc sur le développement des "Inner cities projects" qui réoriente l'action publique pour résoudre les problèmes sociaux posés par le déclin urbain. A travers ces projets, il s'agit de coordonner, sur une partie des sites choisis, les initiatives des divers départements ministériels et l'action du secteur privé. Globalement, la politique menée au Royaume-Uni pour améliorer l'insertion par l'emploi et favoriser la cohésion sociale est territorialisée, elle est fondée sur le développement de l'initiative locale, de l'entrepreneuriat et de l'employabilité (1).

On peut s'interroger sur le point de savoir si, au delà des mots, les actions de développement économique et social en milieu urbain menées au Royaume-Uni n'ont pas, paradoxalement, été plus centralisées au cours des années 1980 qu'auparavant, en dépit de l'intérêt pour le local. En tous cas, il paraît

(1) Cf. les "city grants" et les "entreprises zones" et la "Training Agency": "Social and economic insertion in Urban areas : The UK experience" pré-rapport du LRDP pour la DGVB1, juillet 1989.

remarquable que la tradition entrepreneuriale britannique marque de son empreinte la forme même des actions de rénovation urbaine et la lutte contre le chômage.

C/ Les villes du sud de l'Europe ont, avec certains décalages, subi les effets de la crise économique. Ainsi, dans le cas du Portugal, on peut estimer qu'il manque cinq à sept cent mille logements au début des années 1970. Ce manque a suscité, à la périphérie des centres urbains, un mouvement d'auto-construction où se réunissent, dans une collaboration spontanée, parents et voisins (1). Parallèlement, les difficultés d'accès à l'emploi -liées au retour d'un million de Portugais venant des pays nord-européens et d'Angola et, à la crise de la construction navale- ont exacerbé la marginalisation et l'exclusion d'une population jeune. Simultanément privée d'emploi et de logement, une partie des nouveaux exclus s'est tournée vers la délinquance et la toxicomanie. Enfin, les bons résultats économiques du Portugal de ces dernières années n'ont pas effacé l'analphabétisme -de l'ordre de 15% aujourd'hui- ni le travail des enfants -qui pourrait concerner 200 000 enfants de 9 à 14 ans- (et constitue un problème social majeur au Portugal).

Les réponses proposées face à cette situation diffèrent dans chacun des trois domaines cités :

1/ les mesures concernant l'emploi sont d'inspiration plutôt libérale (exemptions fiscales pour les entreprises qui recrutent des travailleurs en difficulté d'insertion (jeunes, handicapés, chômeurs de longue durée) ;

2/ les dispositions concernant le logement social ont un caractère pluripartenarial et décentralisé ; elles associent l'Etat et les municipalités avec des coopératives d'habitation et des animateurs du mouvement d'auto-construction ;

3/ les actions de formation professionnelle (qui ont reçu un concours européen du FSE et l'appui du programme PETRA) relèvent d'abord d'une volonté des pouvoirs publics (2).

Au Portugal, les actions d'insertion sociale équilibrent, semble-t-il (3), les initiatives publiques, au niveau national ou local et les encouragements en direction des nouveaux entrepreneurs et des acteurs de l'auto-construction, le groupe exploratoire ne dispose pas d'une évaluation de ces politiques d'insertion en milieu urbain, on peut cependant souligner qu'elles

mettent en pratique les idées d'initiative locale et de partenariat (4).

Les politiques de développement social urbain en France, elles ont eu une large place dans les discussions du groupe de travail. Qu'il suffise d'indiquer, comme un trait caractéristique de la méthode française, le fait que le rôle d'impulsion de l'Etat, dans la mise en place des politiques touchant l'emploi, la réhabilitation des logements, la lutte contre l'échec scolaire et la délinquance dans les quartiers et cités les plus défavorisés, a été et reste très important à travers une politique contractuelle et partenariale à plusieurs niveaux (local, régional, national).

Un tel remodelage des politiques sociales urbaines vers des politiques d'insertion n'a pas rencontré partout le même succès, ni suscité le même intérêt. Ainsi, on peut se demander si l'appréciation critique portée aux Pays-Bas sur l'action territorialisée ne résulte pas de ce qu'on a, involontairement sans doute, transposé à l'échelon municipal les défauts de l'action de l'Etat. En conservant, en particulier, la sectorialité des compétences et l'automatisme des prestations, les administrations n'ont pas su véritablement coopérer et ont eu des difficultés à impliquer les acteurs locaux dans les actions engagées. On peut aussi se demander si il n'y a pas eu affrontement entre deux modèles politiques très forts aux Pays-Bas, produisant une oscillation peu contrôlée entre un welfare-(state)-municipal et des programmes d'inspiration libérale, privilégiant l'aide aux entreprises (détaxation, dérégulation) sur la constitution de nouveaux partenariats.

En dépit ou plutôt à cause de ces limites, il semble au groupe exploratoire que la Communauté européenne a un rôle à jouer dans l'évolution et la recomposition de politiques de développement social urbain qui empruntent leur définition :

1/ aux acquis du Welfare-state ;

2/ à l'initiative privée et au renouveau du dynamisme entrepreneurial ;

3/ aux ressources et aux potentialités des acteurs locaux, y compris les citoyens européens, selon des modalités de participation très diverses.

L'orientation dominante dans une série de programmes et de politiques mis en oeuvre depuis quelques années (5), est, on l'a dit, de traiter globalement les processus de marginalisation des

(1) On rencontre aussi de tels mouvements d'auto-construction en Grèce et en Italie ; ils s'appuient sur de puissants liens de solidarité ancrés localement et faisant appel à la parenté et au voisinage (Cf L. Leontidou 'Exploratory report on 'Industrial restructuring, urban unemployment and local initiatives' pour la DGVB1 & E. Mingionne, intervention orale devant le groupe de pilotage).

(2) cf P. Pedrosa : communication écrite au groupe de pilotage, 1989.

(3) Les études lancées n'étant pas encore disponibles

(4) Ces options ne constituent évidemment pas la garantie d'une réussite mais elles indiquent une évolution des termes de l'action dans une perspective commune.

(5) programmes Nord-américains, programme Renouveau en Israël, Urban program et Inner cities Task forces au Royaume-Uni, PCG aux Pays-Bas ou Développement Social Urbain en France

populations en coordonnant sur des territoires délimités, l'action des différents partenaires habitués jusque là à travailler en ordre dispersé. Ces initiatives empruntent à toute la panoplie des mesures et des dispositifs existants : des allocations chômage à la création d'entreprises et de services en passant par les stages de formation, les contrats emploi-formation en entreprise, les chantiers écoles, les entreprises et associations intermédiaires, les entreprises de quartier.

Dans certains pays, on l'a vu, les politiques sont plutôt axées sur le développement économique local (Inner Cities initiatives, Entreprises zones au Royaume-Uni, Agents de développement local en Espagne). D'autres pays mettent l'accent sur la formation professionnelle, l'insertion des jeunes (cf. les programmes d'action de Bremen, Berlin, Hambourg en RFA); d'autres encore sur l'environnement et l'emploi (cf. les programmes régionaux intégrés pour la Ruhr entre 1979 et 1985, le programme Economic and social development plan en Grèce dans la période 1983-87). En France, en Italie, aux Pays-Bas des structures nationales (D.I.V., Ministère des villes, Direction des villes) ont été mises en place pour réaliser des politiques de revitalisation multi-dimensionnelles. Diverses quant à leur contenu, les actions engagées présentent des convergences méthodologiques.

3.2 Les niveaux pertinents d'une action de revitalisation urbaine et les types de partenariat

L'axe choisi -insertion par l'emploi et renforcement de la cohésion sociale- montre que la démarche communautaire se veut à la fois réaliste et radicale. Réaliste parce que l'action communautaire est une action subsidiaire qui ne peut qu'encourager et stimuler des initiatives prises au niveau local, régional ou national. Radicale car l'ambition est de prendre le problème à la racine, c'est à dire de contribuer à contrecarrer les processus d'exclusion eux-mêmes et non leurs effets en bout de chaîne.

Quel est le niveau d'action pertinent ? On ne peut retenir un seul niveau : une politique liant les actions des quartiers dans un projet conçu pour l'ensemble d'une zone urbaine nous paraît la plus adéquate. La politique de revitalisation des quartiers doit commencer par s'interroger sur les conditions d'éligibilité d'une région urbaine à une action concertée, ce choix ne peut être le résultat de l'application mécanique de critères généraux. Il s'agit à travers ces projets de réintégrer le quartier ou la cité dégradé dans l'espace urbain.

Ce niveau adéquat d'intervention retenu doit être conçu comme le cadre d'une conjonction d'actions menées à différents échelons. Le quartier doit être le lieu où une action administrative et politique garde, pour les populations qu'elle concerne, un sens vécu, concret, où cette action peut s'incarner et devenir

visible. Le quartier intervient en quelque sorte comme le cadre comptable des politiques sociales qui impose à des actions comportant des mesures sectorielles de s'harmoniser. Transversal par rapport aux découpages fonctionnels des administrations le quartier est aussi un lieu où les politiques sont soumises à une seconde épreuve, assez différente de la validité acquise dans les urnes : celle d'une viabilité. Mener l'action à ce niveau exige de l'administration, des collectivités locales et des partenaires sociaux un travail d'accommodation et de particularisation de leurs décisions.

Un des écueils possibles des actions localisées de revitalisation urbaine serait de constituer une soupape permettant aux institutions de fermer le couvercle sur des sites critiques. L'argent investi en réhabilitation, l'amélioration des services sociaux, les activités menées balayant à court terme les difficultés les plus graves, dissolvant les mal-être superficiels, le quartier sortirait de la chronique locale de la délinquance et de la drogue, puis disparaîtrait aussi de l'agenda des urgences politiques et administratives (il faut en général beaucoup plus longtemps pour qu'il s'efface de la mémoire collective). C'est le risque qui s'attache à une conception de l'action sociale dans les quartiers comme intervention d'urgence, sans engagement à long terme des partenaires sociaux. Ce danger menace aussi plus sournoisement une politique de revitalisation urbaine qui s'appuierait excessivement sur l'identité collective des quartiers ou des cités les enfermant dans une image de rebelles, les condamnant par là à rester des lieux d'illégitimité.

Les projets de revitalisation urbaine doivent avoir un effet de tremplin : ils doivent permettre une transition des quartiers ou des cités gagnés par la déréliction et l'anomie vers une situation sociale normale. L'ambition des programmes-cadres européens et la volonté des collectivités locales qui s'engagent dans de tels projets de revitalisation doivent être d'élever l'employabilité, de restaurer l'habitat, d'augmenter la formation mais aussi de contribuer à reconstruire un espace public. Sur quelles bases et par quels moyens ? Cet espace public est un espace de négociations entre des institutions -qui ont souvent délaissé les quartiers d'habitats social faute d'y trouver "clients" et animateurs- et des habitants qui ne sont pas de "bons" usagers des services publics. Les associations de quartier peuvent être les vecteurs de cet ajustement en opérant le rapprochement entre les unes et les autres. Pour que les opérations de développement social réussissent, l'espace du quartier ou de la cité doit redevenir l'élément de base d'un espace public plus large comprenant les différents niveaux où se coordonnent les actions : ceux de la zone urbaine et parfois de la région. L'argent investi doit briser la dynamique du repli.

Dans la mesure où ils emportent quelque succès, les projets de revitalisation des zones urbaines élèvent la participation des habitants à la vie locale. On pourrait objecter que ce sont toujours les mêmes habitants qui sont les animateurs de ce renouveau et

qu'en outre ils ne sont pas très représentatifs. Ce sont les termes classiques d'une distinction politique entre participation et représentation. Pourtant, si l'on admet que les individus qui s'investissent fortement dans la vie de quartier sont des médiateurs indispensables au succès d'une politique de régulation sociale, l'opposition représentation- participation n'est pas complètement justifiée. Il y a un transfert de légitimité politique vers le quartier qui peut être opéré par ce biais. Avec la participation et la démocratie locale on aperçoit d'autres connections qui peuvent s'établir par le biais des projets de revitalisation entre les quartiers et la ville. Cela doit permettre une réorientation vers les quartiers défavorisés des services urbains. L'insistance sur le fait que les programmes doivent privilégier certains objectifs et concerner des quartiers délimités dans des zones urbaines dégradées ne doit pas laisser penser que les projets de revitalisation urbaine constituent une politique des quartiers.

Les actions doivent être conçues autant que possible en fonction des besoins de l'ensemble d'une région urbaine ou d'une zone en restructuration industrielle. Certes, la notion de région urbaine fonctionnelle ne correspond pas à une unité administrative ou politique mais, dans la majorité des cas, une ville importante constitue le centre d'une région urbaine fonctionnelle, c'est à dire le centre d'un bassin d'emploi et de vie. Les problèmes du logement, de l'éducation et, de plus en plus, les questions d'emploi sont du ressort des autorités locales. Il pourrait être envisagé que les projets associent autour de l'agglomération principale les communes qui font partie d'une même région urbaine. C'est dans le cadre de projets de régions urbaines que les actions localisées devraient être insérées.

La Communauté devrait donc favoriser des projets qui prévoient explicitement des articulations entre les interventions localisées, uni ou multi-dimensionnelles, au sein des régions urbaines. Il ne faut pas sans doute concevoir les actions de revitalisation urbaine comme un mode de traitement ordinaire des problèmes urbains. Elles doivent être pensées à la fois comme des processus d'innovation, comme un mode de régulation par la marge et évaluées dans le cadre des programmes pluri-annuels tels qu'ils sont valorisés après la réforme des fonds structurels.

A travers ces politiques se dégagent les éléments d'une 'philosophie' commune qui porte partiellement sur les domaines d'action à privilégier mais concerne surtout les méthodes. Il apparaît à la fois possible et utile de rassembler ces éléments en vue de constituer une culture européenne en matière d'intervention urbaine. Le mot paraîtra ambitieux, il indique, peut-être mieux qu'un autre, que la dimension européenne

de cette action réside moins dans la standardisation du contenu des actions que dans le transfert des méthodes, dans la "capitalisation" et la systématisation des expériences, dans l'extension géographique des visites d'animateurs de terrain de cette action urbaine (1).

Les programmes européens de revitalisation devraient susciter ou appuyer des projets d'action pluri-annuels portant sur des régions urbaines fonctionnelles parmi les plus touchées par les problèmes économiques et sociaux (2). Les actions de revitalisation des quartiers pourraient mettre en oeuvre une méthode commune qu'on peut résumer par deux mots : projet concret et partenariat.

La Communauté pourrait privilégier des actions de revitalisation urbaine conçues dans le cadre de projets. Cette logique d'intervention paraît en l'espèce préférable à celle des subventions ou des aides sur des objectifs limités. Les projets de revitalisation urbaine spécifient des quartiers, le contenu des actions envisagées et des objectifs visés, la durée de la réalisation des actions. Il paraît souhaitable de concentrer l'action sur les endroits -quartiers, cités ou ensembles d'habitations- pour lesquelles existent le plus de chances objectives -dynamisme associatif et/ou entrepreneurial, ressources mobilisables- et subjectives -volonté des autorités et des acteurs locaux- de succès. Les projets proposés dans le cadre de ces programmes devraient prévoir une évaluation de l'efficacité des actions mises en oeuvre et les conditions de sortie du cadre aidé.

Dans la mesure même où il s'agit de programmes d'action territorialisée, on ne peut concevoir leur réalisation sans la constitution d'un partenariat et d'une mobilisation à travers les structures associatives de la population des quartiers ou des cités. Le partenariat vise à décroquer les actions sectorielles et à faire jouer dans toute la mesure possible les synergies que comporte la concentration locale des efforts financiers et humains. Ce partenariat associera autour des professionnels de l'équipe et des membres des associations de résidents, selon les contextes, des représentants des autorités locales, des administrations régionales ou nationales, des représentants du monde économique et syndical, des organisations confessionnelles. Ainsi la ville serait l'espace pertinent pour faire émerger la dimension européenne des actions inter-partenariales adaptées au contexte et aux traditions locaux.

Les actions de revitalisation urbaine devraient -quelque soit le niveau d'engagement de la Communauté- faire l'objet d'une évaluation selon des procédures aussi systématiques et compréhensives que possible. La capitalisation des savoirs européens

(1) La Task force "Ressources humaines jeunesse" ne s'est-elle pas dotée d'une cellule de réflexion susceptible de valoriser les actions innovantes pour aider les migrants et les nomades.

(2) A cet égard les villes (objectif 1) et les zones industrielles en déclin (objectif 2) constituent les lieux privilégiés de l'action envisagée par le groupe de travail.

en matière d'action urbaine passe par cette réflexion commune sur l'évaluation. Celle-ci commande pour partie le choix des sites, la nature et le niveau des moyens mis en oeuvre, la poursuite ou la transformation de l'action. Ces procédures d'évaluation comportent deux volets : un volet interne et un volet externe.

L'évaluation externe, c'est l'appréciation par des experts indépendants du projet, de la situation sur le site (avant, pendant et après) et autant que possible l'évaluation des externalités, c'est à dire des effets de l'action locale sur l'ensemble urbain. Cette évaluation devrait fournir des mesures -comme les impayés de loyer ou le niveau de la délinquance susceptibles d'être coordonnés avec les indices macro-sociaux construits sur l'ensemble des zones urbaines.

L'évaluation interne est une évaluation réalisée par les acteurs -membres de l'équipe du projet et partenaires- qui rapportent les résultats aux intentions et aux méthodes employées. Sans cette évaluation interne -qui pourrait être l'occasion d'échanges européens d'animateurs de projet- il n'y aura pas constitution de savoir transférables. Elle revêt donc du point de vue communautaire une importance particulière.

3.3 Modalités d'une action européenne pour coordonner les initiatives urbaines en matière sociale

La recomposition des initiatives européennes permettrait de mieux répondre à la demande exprimée par les villes et régions d'Europe. Demande qu'il convient de mieux circonscrire :

- en évitant les excès de schématisme (Les villes ne sont pas seulement demandeurs de technopoles ni de dispositifs de sécurité) ;
- en favorisant des maillages et des réseaux urbains capables de valoriser un mode de développement des villes qui fasse toute sa place à la dimension sociale.

PRESENTATION D'IULA-CCRE

Il a été constaté que malgré une relance économique quasi généralisée dans les Etats membres de la Communauté Européenne, il continue de subsister des zones spatiales urbaines dans lesquelles des groupes sociaux ne bénéficient pas des effets de cette dynamique. Ceci est dû au fait que ces zones spatiales connaissent un important cumul de problèmes.

Une politique européenne d'insertion est requise de la part des villes pour :

- a) favoriser un échange d'expériences et de connaissances sur les méthodes destinées à résoudre ces problèmes ;
 - b) proposer et financer des actions concrètes et innovantes ;
 - c) développer des programmes de formation de spécialistes locaux en matière d'insertion.
- Dans ce contexte, les villes escomptent que le cofinancement d'opérations pilotes par la Communauté Européenne puisse être effectué par une combinaison harmonieuse des différents moyens financiers communautaires, et plus particulièrement ceux du FEDER et du FSE. Les villes sont convaincues que seul un partenariat au niveau local, régional, national et communautaire peut apporter une solution aux problèmes posés par les quartiers urbains en crise. Cet appel a par ailleurs déjà été lancé lors de réunions de l'Intergroupe des Elus locaux et régionaux du Parlement Européen qui se sont tenues en 1988 et 1989.

BARCELONE : PLAN INTEGRAL DE ROQUETAS.

Le 'Plan integral de Roquetas' -dans le quartier "Nou Barris" de Barcelone est sans doute l'une des plus intéressantes actions de développement social intégré d'un quartier urbain. Cette action s'insère dans un cadre plus large : "La ponencia per al desenvolupament economic i social", équivalent d'une "task-force" mise en place en 1985 pour encourager le développement économique et social dans la ville.

But: Le plan intégral de Roquetas se veut une approche territorialisée de l'action sociale. Il répond à 3 considérations : 1/ le plan prétend intégrer les interventions sectorielles ayant des effets sur le développement du quartier en une intervention unique fondée sur un diagnostic d'ensemble de la situation du quartier ; 2/ le plan suppose l'existence d'un modèle (idéal/désirable) du quartier basé sur les possibilités de développement de la zone (plus large) ; 3/le plan veut faire coopérer les associations de voisinage et promouvoir l'auto-organisation des habitants du quartier.

Motivation du choix de Roquetas. Le quartier est -était ?- une zone très dégradée tant du point de vue urbanistique que social (18000 habitants - déficit d'équipement collectifs). Les organisations de voisinages -assez puissantes au milieu des années 1980- ont fait une pression considérable pour qu'une action soit encouragée par la mairie. Le conseil de quartier de "Nou Barris" avait déjà engagé une action sur Roquetas de nombreux travailleurs sociaux y sont présents. Enfin, il existait un plan d'aménagement et d'urbanisme (PERI).

L'organisation du Plan intégral de Roquetas est intéressante, il faut la concevoir dans le cadre du fonctionnement de la ville. Le plan intégral reçoit des financements du F.S.E. et des 3 commissions de la mairie chargées respectivement du développement économique, de l'aide sociale et des 'Quartiers décentralisés' . Pour la partie proprement urbanistique, le PERI (Plan especial de rehabilitacion interior) assure les aménagements. Le PIR comprend une équipe permanente avec un secrétariat, 4 programmes thématiques concernant l'économie, le social, la culture et l'urbanisme. Les responsables de ces programmes organisent des réunions régulières avec les membres concernés des associations. Il y a en outre, mensuellement, un comité de supervision où sont réunis : - Les responsables politiques, - 2 représentants de la commission économique de la mairie, - 2 représentants de la commission sociale, - 1 représentant de la commission de quartiers décentralisée, - Les associations de voisinage, - Les animateurs de projet

Objectifs concrets du PIR. 1/ Informer les habitants sur les transformations du quartier. 2/ Réaliser des activités de formation pour les jeunes et les femmes (ateliers) 3/ Faire de l'alphabétisation 4/ Dispenser des cours de gestion pour les adultes 5/ Mettre en place des ateliers d'artisanat et des cours de dessin pour les enfants 6/ Former des maîtres sur la prévention de la drogue 7/ Mettre en place une Radio-locale 8/ Réhabiliter des habitations de la zone haute 9/ Fournir un soutien à l'association du 3ème âge.

Cette demande des villes et régions (1) trouve déjà au sein de la Commission des réponses innovantes à travers les actions menées notamment à la DGV dans le cadre des programmes Pauvreté III, ERGO et LEDA dont le site de Roquetas fait l'objet de la présentation qui suit.

Une action comme celle qui est menée à Roquetas dans le cadre de LEDA, touche autant la cohésion sociale que l'insertion et le développement économique local. Elle a eu des conséquences très positives s'agissant de l'intégration de ce quartier excentré dans la dynamique urbaine de Barcelone. D'autres interventions menées dans le cadres des différents programmes mentionnés ont des effets analogues (cf infra les fiches expériences).

Il paraît souhaitable d'assurer une cohérence plus forte aux actions communautaires relevant de pro-

grammes distincts animés par la DGV. Sans doute ces programmes devront-ils pendant un certain temps conserver une identité propre, cependant il y aurait beaucoup d'avantages à mettre plus régulièrement en commun les expériences, les savoir et, sans doute, dans certaines circonstances, les moyens.

Il ressort des programmes en cours qu'une intervention spécifique au milieu urbain est opportune pour enrichir l'action communautaire d'une composante "développement social urbain" dont il convient d'affiner le contenu. Cette orientation compléterait les dispositifs existants et leur donnerait une vocation multi-dimensionnelle plus affirmée. Le groupe de travail a débattu d'un certain nombre de propositions dont plusieurs pourraient être immédiatement opérationnelles.

Ces propositions s'articulent autour de trois principes, nécessairement flexibles :

- cohérence et visibilité des actions ;
- coopération ;
- animation et évaluation.

(1) Mentionnons ici le programme 1989 de revitalisation des quartiers en crise dans 5 pays de la Communauté (UK, B, NL, RFA, F).

1/ Dans l'immédiat cette coordination de l'action européenne pourrait passer par la mise en place, au sein de la Commission, d'une structure d'animation permanente sur le thème de la revitalisation des zones urbaines. Cette structure d'animation associerait des responsables chargés des programmes et des experts.

La structure d'animation permanente serait également un instrument que les villes pourraient utiliser pour élaborer des projets de revitalisation urbaine qui s'inscriraient dans les cadres communautaires d'appui élaborés à partir des objectifs définis dans la réforme des fonds structurels.

Il apparaît aussi utile de constituer un groupe inter-services dont la vocation serait de recenser les actions conduites dans différentes DG de la Commission touchant au développement urbain. Ce groupe serait aussi un interface ou un médiateur susceptible d'accroître la visibilité et la cohérence des actions de développement urbain au sein de la Commission.

2/ La Commission pourrait aussi dans l'immédiat, compléter les actions engagées dans le cadre des différents programmes existants par l'adjonction de projets de revitalisation dans des sites nouveaux ou l'ajout de dimensions nouvelles à des projets en cours. Il paraît souhaitable que la Commission apporte un financement complémentaire à des projets, se rapprochant du prototype décrit, dont des municipalités -éventuellement soutenues par l'Etat ou la Région- pourraient la saisir.

Dans ce sens le groupe a fait réalisé des fiches expériences (1), sur vingt sites où des actions innovantes ont été engagées. Ce pourrait être l'occasion d'une diffusion auprès des élus et des partenaires locaux des orientations susceptibles d'être retenues par la Communauté.

3/ On peut envisager une extension de la fonction d'agent de développement local qui prenne en compte l'aspect territorial des problèmes urbains. De tels animateurs du développement social urbain existent déjà dans certaines villes, il pourrait s'agir dans une première phase de mettre en place une série de visites et d'échanges de manière à systématiser les savoir transférables. Dans une deuxième phase, la Commission pourrait encourager les initiatives locales de ce type en assumant la charge de séminaires de formation de ces agents de développement social urbain grâce à l'intervention du FSE.

Ces séminaires de formation pourraient fournir le cadre d'élaboration d'un bagage pédagogique, c'est à dire d'un ensemble de modules de formation exposant aux acteurs locaux les actions et programmes européens qui touchent à la cohésion sociale, décrivant les dispositifs nationaux (2).

4/ La Commission pourrait élaborer une batterie d'indicateurs sociaux qualitatifs et quantitatifs, d'abord sur les sites qui font l'objet d'une action prototype, susceptibles d'aider l'évaluation et le suivi des actions, ensuite de manière plus systématique sur l'ensemble des régions urbaines fonctionnelles.

5/ A terme, une Agence Européenne pour le développement social urbain pourrait être le cadre dans lequel les différents programmes européens et les actions thématiques viennent fusionner. Cette agence serait l'interlocuteur des villes en matière de développement social. En effet l'action européenne dans ce domaine manque aujourd'hui de visibilité pour les villes qui, de ce fait, n'ont une appréciation juste ni des orientations, ni des possibilités d'action de la CEE.

6/ Certaines propositions trouvent leur application dans les coopérations mises en oeuvre entre les services de la Commission intéressés au développement urbain.

(1) Ces fiches ont été réalisées par ELISE, Bruxelles (tel 2 2305234)

2) Des rapports commandés par la DG V sur les dispositifs nationaux fournissent des relations d'expériences intéressantes.

DIAGNOSTIC ET EVALUATION DES ACTIONS D'INSERTION

Par ses résonnances médicales, le terme de diagnostic suggère qu'on va s'attacher à décrire un fonctionnement, ou plus exactement un dysfonctionnement, des mécanismes d'insertion. C'est dans l'acception large d'une observation des processus d'intégration et de leur pathologie, incluant les buts, les habitudes et les valeurs des acteurs que nous prenons le terme. Ces diagnostics s'inscrivent à la fois dans la phase préparatoire, dans celle du suivi et celle du bilan des actions d'insertion.

1/ Ils doivent mettre en évidence les demandes et les ressources des acteurs et des instances susceptibles de participer au projet d'ensemble ou déjà impliqués dans des actions d'insertion (assistance technique pour le développement d'entreprises, d'associations ou de services, formation d'opérateurs de terrain, montage et soutien financier des actions de réhabilitation et de formation). Les diagnostics doivent mettre en évidence les demandes et les ressources des acteurs susceptibles de participer au projet d'ensemble ou déjà impliqués dans des actions. Ils doivent mettre

à jour les priorités, implicites ou explicites, de ces acteurs de terrain et susciter une réorganisation des actions de telle sorte qu'on enregistre des effets positifs en ce qui concerne les populations en voie d'exclusion et la réinscription des quartiers dans l'évolution de la ville.

2/ Les diagnostics ou 'audit' de quartier conduisent à élaborer des tableaux de bord sociaux, d'accès simple. Ces tableaux de bord fournissent les données d'un débat entre les acteurs et les habitants sur les effets des actions publiques ou privées, associatives ou entrepreneuriales sur la vie du quartier.

3/ Enfin, ces diagnostics sont à la base d'une double évaluation -interne et externe- du programme d'action, utile tant aux animateurs du projet qu'aux responsables administratifs et politiques à différents niveaux. Dans cette optique, ils doivent donner des éléments de comparaison, capables d'éclairer les différences et les convergences entre les méthodes d'intervention et les résultats obtenus d'un site à l'autre.

Annexe 1 : tendances démographiques en milieu urbain

Pour réaliser des comparaisons internationales il faut une notion de la ville qui saisisse par delà les clivages administratifs des unités à la fois morphologiques et fonctionnelles. Les recherches contemporaines se sont focalisées sur la notion de région urbaine fonctionnelle (FUR), fondée sur trois critères : la continuité du bâti autour d'un centre, un système de transports et de communications et un bassin d'emploi (1). Pour simplifier nous désignerons ces unités fonctionnelles par les termes de zones ou régions urbaines, réservant le mot centre urbain pour désigner les agglomérations qui en sont le coeur.

D'après l'OCDE (2), le processus de concentration de la population dans les centres urbains, accéléré depuis la fin de la seconde guerre, a fait place à une baisse de la population des centres et des périphéries urbaines. Globalement, pour l'ensemble de la Communauté économique, on peut mettre en évidence un cycle urbain dessiné en quatre phases. Les deux premières phases sont les moments d'une concentration de la population dans les zones et centres urbains qui dure jusqu'à la fin des années 1960 ; de 1970 à 1975 la tendance se renverse. Depuis 1975 un mouvement de décentralisation, c'est à dire de déclin

démographique des centres au profit des périphéries urbaines s'est amorcé, puis on est entré dans une phase de déclin démographique des zones urbaines elles-mêmes, accéléré dans les centres.

Sur le plan géographique, le recul démographique des zones urbaines s'est amorcé au cours des années 1960 aux Pays-Bas, au Danemark et à Berlin-Ouest, puis s'est généralisé dans un large croissant englobant le coeur du Royaume-Uni, la Sarre et la région Rhin-Ruhr. Le déclin démographique a ensuite gagné les zones portuaires et s'est étendu à la plupart des zones urbaines du nord de l'Europe. Les pays du sud de l'Europe paraissent suivre les mêmes phases avec retard.

Au Nord, le pourcentage de population vivant en zone urbaine tend à diminuer au cours des années 1970 et au début des années 1980. Les pertes de populations sont d'abord enregistrées dans les centres urbains néerlandais (Amsterdam, Rotterdam, La Haye, Utrecht) et danois (Copenhague) au cours des années 1960. Au cours des années 1970, le recul de la population des centres urbains est sensible en Belgique (-11%) au Pays-Bas, (-14%) au Royaume-Uni (-8%) plus faible en Irlande (-7%) en France (-5%) et en Allemagne (-2%). Au cours des années 1970-80, le déclin démographique est beaucoup plus accentué dans les centres urbains que dans les zones urbaines mais, à l'exception de l'Irlande, les zones urbaines elles-mêmes stagnent.

Dans le sud de l'Europe, pendant cette décennie,

(1) Cf. Cheschire et Hay, 1986, Université de Reading, GB.

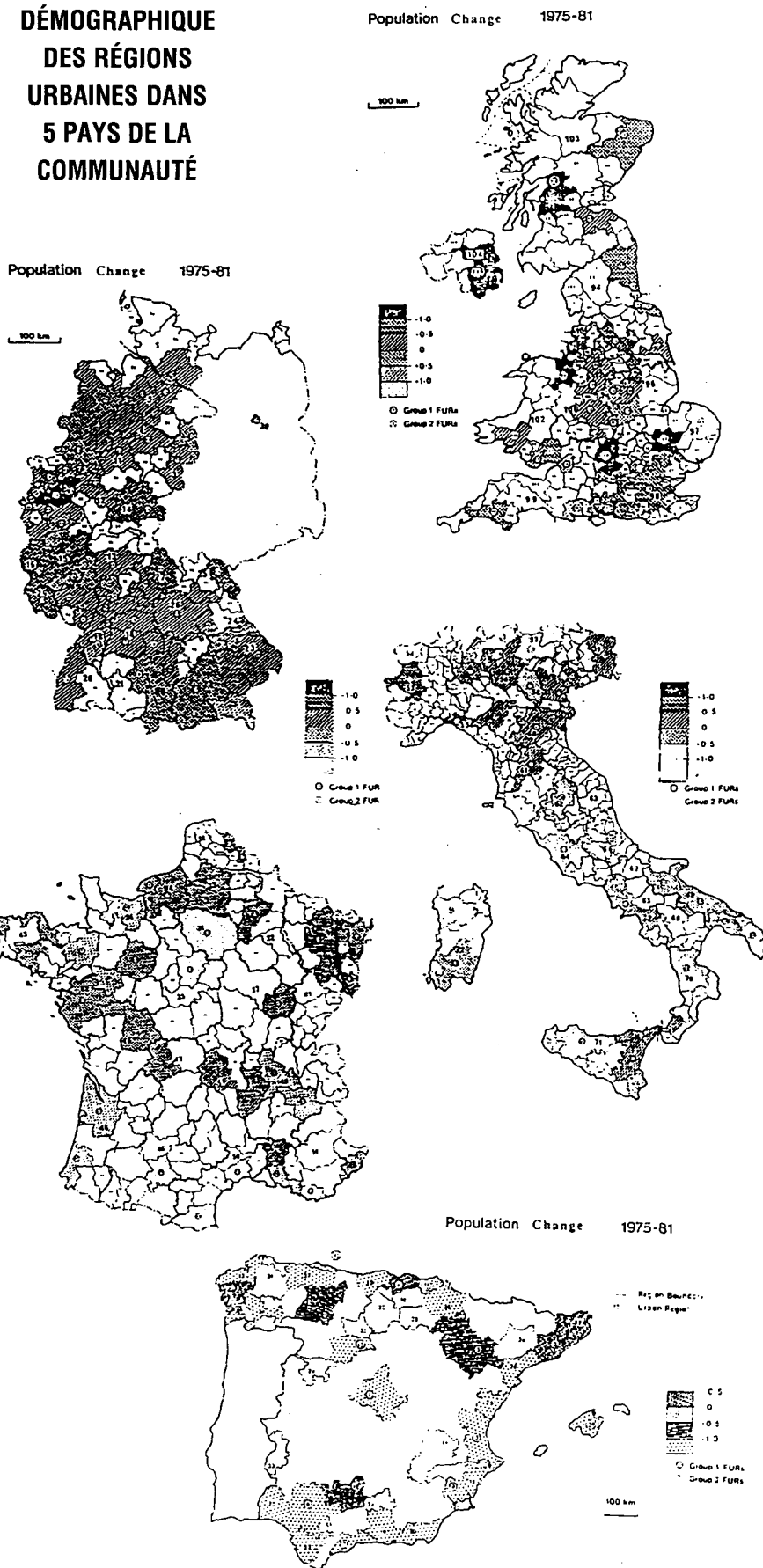
(2) Statistiques urbaines dans les pays de l'OCDE, Paris, 1988.

le pourcentage de population située en zone urbaine s'accroît très sensiblement (Grèce, Espagne, Portugal, Italie). On assiste au Sud également à une expansion des périphéries plus rapide que celle des centres historiques. Du point de vue de la dynamique démographique des zones urbaines, l'opposition entre pays du nord et pays du sud reste encore marquée au début des années 1980.

Si l'on prend en considération la stratification de la population par âges, on observe que, systématiquement, la proportion des moins de 15 ans est plus faible dans les zones et les centres urbains que dans les bourgs et les campagnes, tandis que les plus de 65 ans sont plus nombreux dans les centres urbains que dans le reste du pays. Ce vieillissement des zones et des centres urbains s'est partout accentué au cours de la dernière période. Dans l'ensemble les variations de la composition par âges de la population des centres urbains s'ordonnent en fonction des niveaux économiques et l'on constate que la population des zones urbaines est d'autant plus âgée que le pays est riche. En Espagne, au Portugal, en Grèce, en Irlande et, de manière plus surprenante en Grande-Bretagne, la proportion des jeunes de moins de 15 ans dépasse nettement dans les centres urbains celle des plus de 65 ans. En Allemagne, au Danemark, au Pays-Bas ce sont les personnes âgées qui dominent. La France et la Belgique basculent vers la situation des pays du nord.

A ce vieillissement des zones urbaines correspond une diminution de la taille

EVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE DES RÉGIONS URBAINES DANS 5 PAYS DE LA COMMUNAUTÉ



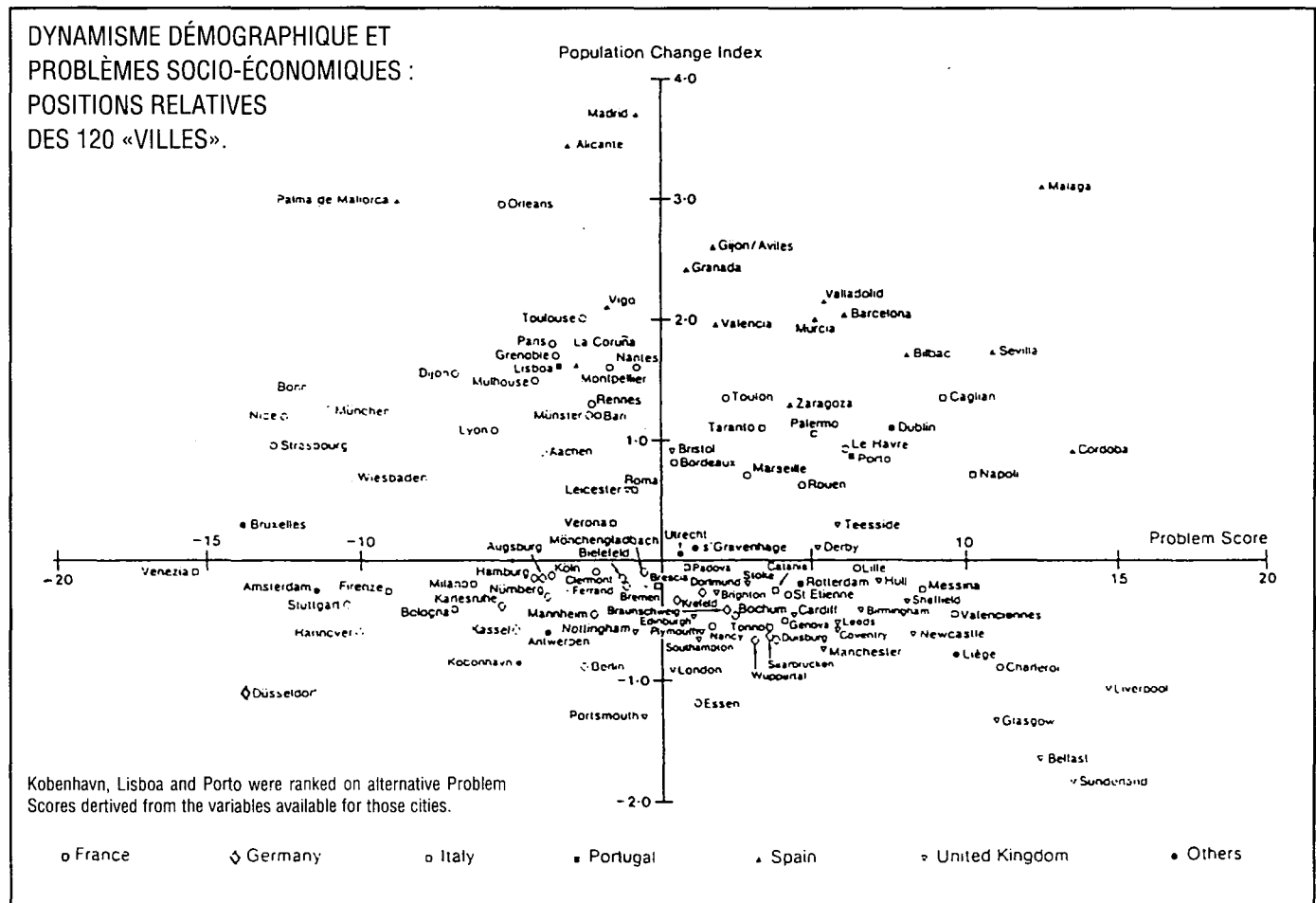
moyenne des ménages : le nombre de personnes par ménage est inférieur à 2 dans les pays du Nord, il reste proche de 3 au Sud et en Irlande. Autrement dit, on observe un isolement croissant -parfois volontaire, souvent involontaire- des personnes âgées. Parallèlement, au cours des deux dernières décennies l'importance des résidents étrangers s'est sensiblement accrue dans les pays du nord de l'Europe -Belgique, Allemagne, Royaume-uni, France, Pays-bas. Ils habitent dans les zones et les centres urbains plus que dans les petites villes et la campagne.

A la demande de la Commission des Communautés européennes (DGXVI-Politique régionale), Cheschire, Hay, Carbonaro et Bevan ont construit un indice de difficultés sociales qui intègre le taux de chômage, les flux migratoires et la demande de transport (1). Les auteurs ont classé les 120 centres urbains suivant leur évolution démographique et le score obtenu sur cet indice. La figure 2 représente les villes-centre des régions urbaines fonctionnelles d'après la valeurs des indices observés ou calculés sur la période 1971-1980 ou 1974-1984 (2). Ce double classement permet d'isoler quatre groupes qui illustrent les tendances socio-démographiques dominantes dans les villes européennes.

G1- Liverpool, Glasgow, Sunderland, Manchester, New-Castle, Scheffield, Birmingham, Coventry, Cardiff -c'est à dire le Royaume-Uni du centre-ouest et les villes de Wallonie -Charleroi et Liège- connaissent simultanément un déclin démographique et un niveau élevé de difficultés socio-économiques. Aux frontières de ce bloc, il convient d'ajouter Rotterdam, Turin et St-Etienne.

G2- Naples, Cagliari, Palerme, Cosenza, Tarento, Le Havre, Marseille, Rouen, Dublin, Teeside c'est à dire pour l'essentiel l'Italie du sud et la France portuaire cotent haut sur l'indice de difficultés socio-économiques mais restent en expansion démographique. S'y trouvent, en plus, les villes du sud de l'Espagne -Malaga, Séville, Cordoue, Murcia- et du Pays-Basque -Bilbao, Valladolid (3).

G3- Des villes situées en majorité sur l'axe Rhin-Rhur -Mulhouse, Strabourg, Wiesbaden, Munster, Bonn ; Munich, un groupe de villes françaises de l'intérieur -Dijon, Orléans, Grenoble, Rennes, Toulouse et Paris- Nice et Montpellier conjuguent une croissance démographique modérée et un niveau modeste de problèmes socio-économiques.



(1) $Prob. Soc. = 0.07 * Tx de Chôm - 0.6 * Dem. de Transport - 0.8 * \Delta Dem. de Transport - 0.3 * Tx d'immigration + cte$

(2) Les évolutions démographiques portent sur la période

1971-1981.

(3) Les villes espagnoles ont été introduites dans l'analyse postérieurement à celles des autres pays.

G4. Un quatrième groupe se distingue de ce dernier par une tendance démographique négative, il est formé par les villes allemandes de l'axe Rhin-Main - Francfort, Dusseldorf, Stuttgart, Mannheim - auxquelles il faut ajouter Berlin, Hanovre, Amsterdam et les capitales du Nord - Londres, Bruxelles, Copenhague.

Cette typologie statistique isole deux types de problèmes urbains. Ceux qui affectent le croissant nord mono-industriel de l'Europe et les zones portuaires dont l'expansion maximum a été atteinte au 19ème et dans la première moitié du 20ème siècle. Là les difficultés socio-économiques se doublent d'un déclin démographique que celles-ci ont largement contribué à produire (Irlande du Nord, Midlands en Angleterre, ouest de l'Allemagne, nord-est de la France, sud de la Belgique, il faut ajouter le nord-ouest de l'Italie). Dans les pays du sud de l'Europe, et particulièrement dans le sud du Sud, les difficultés économiques plutôt plus aiguës se conjuguent en général avec une expansion des zones urbaines. Le processus d'urbanisation dans le Sud a tendance à télescoper le mouvement de déclin du secteur industriel.

Annexe 2 : services de proximité et insertion : des chances et des risques

Note pour le groupe "Emploi et insertion" de la DGV, Div. VB1 de la C.C.E. par Michel GASPARD, Commissariat Général du Plan Juillet 1989

Le développement de nouveaux services de proximité pourrait-il jouer un rôle privilégié dans l'insertion ou la réinsertion "par l'économique" des exclus du marché du travail ? Un débat a commencé en France autour de cette question, accompagnant notamment la mise en place du Revenu Minimum d'Insertion (1). Plusieurs arguments incitent à lui donner une réponse positive, déjà illustrée par de nombreuses expériences locales, en France (entreprises et associations intermédiaires) comme à l'étranger (emplois municipaux des pays scandinaves) :

1. Les services de proximité (dont la définition demande à être précisée) représentent un potentiel de besoins énorme : la garde des jeunes enfants et les activités périscolaires, les services aux personnes âgées, les activités liées aux loisirs, à la culture, aux sports, à la vie sociale, correspondent parmi d'autres à des besoins croissants et de plus en plus diversifiés, aujourd'hui mal satisfaits pour de nombreuses catégories de population.

2. Les activités de ce type sont en général peu capitalistiques et fortement créatrices d'emplois, la productivité apparente y étant faiblement croissante. Il faut cependant se méfier ici de la notion de productivité, car les "produits" de ces activités sont d'ordre qualitatif au moins autant que quantitatif.

3. Pour beaucoup de services de proximité, la plupart des emplois semblent pouvoir être remplis par

des personnes de faible niveau de formation, après une période d'adaptation généralement très courte.

Il faut cependant prendre la mesure des risques d'une utilisation trop systématique ou exclusive des services de proximités comme activités d'insertion des chômeurs :

1. Concentrer dans ces activités les personnes marginalisées sur le marché du travail, sans leur donner de formations et de qualifications transférables dans d'autres secteurs, reviendrait à les isoler dans des "ghettos" coupés du reste de l'économie, dont elles n'auraient aucune chance de sortir : le contraire de l'insertion.

2. Ceci conduirait à dégrader la qualité des services fournis et à les dévaloriser, économiquement et socialement. L'évolution des besoins et de la demande requiert une orientation inverse : élever la qualité des services par un professionnalisme accru, améliorer leur image sociale et la reconnaissance de leur valeur économique.

3. La concentration de marginaux dans ces services, et leur dévalorisation économique et sociale, feraient baisser ou stagner la demande adressée aux organismes prestataires. Un cercle vicieux financier s'ensuivrait : les autorités publiques, nationales ou locales, auraient à choisir entre une absence de soutien qui signifierait leur disparition à terme, et leur maintien plus ou moins artificiel par un subventionnement à coût croissant pour la collectivité.

De tels risques peuvent probablement être évités, par la mise en oeuvre de quelques principes simples dans les réalisations sur le terrain :

- un encadrement permanent et suffisant par des professionnels qualifiés et expérimentés, garants de la qualité des services fournis ;
- l'association ou l'alternance du travail (prestation de services) avec des formations qualifiantes permettant une mobilité ascendante pour les personnes en insertion, de même que pour les professionnels responsables de l'encadrement ; formations permettant également le passage vers d'autres activités.
- des montages financiers assurant des ressources suffisantes pour la rémunération des personnes en insertion, des personnels d'encadrement et de gestion, et pour les activités de formation -gérées par les organismes prestataires de services de proximité, ou des organismes de formation spécialisés ; ces montages doivent être adaptés aux traditions et au contexte institutionnel de chaque pays, en s'appuyant par exemple sur diverses formules de partenariat associant les financements de l'Etat, des Collectivités territoriales, des associations, des épargnants privés, de banques et des bénéficiaires des prestations de services.

(1) Cf. par exemple les débats du colloque "Emploi et Travail social" organisé les 10-11/04/1989 par le Comité Français de Service social et d'Action sociale et le Ministère des Affaires Sociales, à Paris.

II

LES DISPOSITIFS NATIONAUX DE DEVELOPPEMENT ET D'INSERTION

SOMMAIRE

| | |
|---------------------------|-----------|
| Introduction | p. 37 |
| Les dispositifs nationaux | p. 38 |
| Allemagne | p. 38 |
| Belgique | p. 40 |
| Danemark | p. 40 (b) |
| Espagne | p. 42 |
| France | p. 44 |
| Grèce | p. 47 |
| République d'Irlande | p. 49 |
| Italie | p. 51 |
| Luxembourg | p. 54 |
| Pays-Bas | p. 56 |
| Portugal | p. 58 |
| Royaume-Uni | p. 61 |

Introduction

Les experts indépendants réunis de 1988 à 1990 sur le thème "Emploi et insertion pour le renforcement de la cohésion économique et sociale en milieu urbain", ont essayé d'identifier comment étaient pris en compte les problèmes spécifiques à certains groupes de population défavorisés. En effet, les travaux exploratoires relatifs au développement social urbain ont été orientés en direction des populations fragiles et des quartiers urbains en déclin.

Des études ont été menées au niveau des 12 Etats membres

Dans le cadre de monographies établies pour les 12 Etats membres, les experts ont remis une première série de d'études destinées à mieux repérer les groupes de population en situation de grande précarité et les dispositifs d'insertion économique et sociale susceptibles d'enrayer leur marginalisation.

Selon leurs observations, il apparaît que les plus grandes difficultés se concentrent dans les centres urbains en crise et les quartiers les plus défavorisés. Des réponses locales existent et les autorités locales comme certains Etats-membres, ont mis en place des structures souples à vocation inter-ministérielle visant à assurer la coordination, la cohérence et la mise en synergie des actions entreprises.

Les études menées sur les dispositifs d'insertion et l'identification de quelques expériences innovantes ont permis, lors d'un séminaire qui s'est tenu à Bruxelles les 3 et 4 octobre 1989, à l'initiative de la Commission, de dresser un premier bilan sur la question du développement social urbain, tout en évoquant la méthode selon laquelle les problèmes urbains sont abordés à la Commission dans le cadre des politiques de l'environnement (DG XI, livre vert

sur l'environnement urbain), de la recherche (DGXII - programme FAST) et des politiques régionales DG XVI (actions sur le fondement de l'article 10 du FEDER).

Le séminaire d'octobre 1989, réunissant des partenaires institutionnels de divers Etats-membres et des acteurs de terrain, a montré que pour enrayer l'exclusion et restaurer le lien social des initiatives locales existent mais qu'il serait souhaitable que le rôle de la Communauté soit plus significatif dans l'appui apporté aux innovations.

Les initiatives au niveau européen pourraient notamment porter sur :

- des recherches complémentaires en liaison avec les programmes en cours et tendant à affiner les constats des experts, l'appréciation des phénomènes d'exclusion comme les indicateurs susceptibles d'en favoriser l'analyse et l'évaluation,
- des formes d'assistance technique nécessaires à l'élaboration de projets pilotes, comme à leur suivi et à leur évaluation,
- la diffusion auprès des administrations nationales, des organisations non gouvernementales des opérateurs de terrain, des partenaires sociaux et des pouvoirs locaux, de l'information et des méthodes susceptibles de constituer de bonnes pratiques dont l'échange pourrait être mis en oeuvre ultérieurement.

Une première diffusion d'actions innovantes s'inscrit naturellement dans le cadre de l'échange d'expériences souvent entrepris à titre expérimental au niveau communautaire, préalablement à un stade d'intervention plus opérationnel subordonné en la matière à une évolution des compétences de la Commission.

Les dispositifs nationaux

Allemagne

Synthèse du rapport descriptif des dispositifs nationaux d'insertion en Allemagne.

Gerhard BUCK, IFS Berlin, Brême

Depuis le milieu des années quatre-vingt, c'est à dire depuis que la crise économique est surmontée, la RFA a connu un développement économique généralement positif et stable, avec un taux de chômage entre 7 et 8% (environ 2 millions de chômeurs) soit un des taux le plus bas de la Communauté Européenne. En RFA, le chômage des jeunes n'est pas plus élevé que celui constaté pour les autres catégories de la population. En fait, ces moyennes statistiques dissimulent de profondes disparités tant en ce qui concerne le chômage entre le nord et le sud du pays qu'en ce qui concerne ses manifestations formelles (légère augmentation puis stabilisation du chômage de longue durée, réduction simultanée du chômage de courte durée). Le taux d'activité en Allemagne correspond approximativement à la moyenne européenne avec une sur-représentation du secteur industriel.

1- Le contexte institutionnel allemand et la répartition des compétences en matière de lutte contre les exclusions

La politique de l'emploi ainsi que les politiques d'éducation et de formation ne font pas partie des compétences traditionnelles des communes. Jusqu'à ces quelques dernières années, les communes ne s'estimaient pas en devoir de fournir des solutions personnalisées pour accroître la qualification et les chances d'emploi des travailleurs ou encore pour initier ou pour contribuer à des projets locaux complémentaires en matière de formation et d'emploi. Dans l'acception classique de leurs missions, les communes ne sont impliquées dans les politiques d'emploi que par le biais de leurs activités en tant qu'employeur public, par leur rôle de sanction des commissions publiques et par leurs actions de promotion de l'économie locale (implantation d'industries, subsides et prêts aux entreprises, etc.).

En Allemagne, les communes n'ont le pouvoir d'interférer dans les politiques d'éducation et de formation que pour soutenir des mesures spéciales non marchandes de formation. Les questions d'enseignement et de scolarité sont réglées au niveau des Länder. En matière de formation professionnelle,

c'est le gouvernement fédéral qui réglemente légalement les conditions pratiques de formation.

Confrontées cependant depuis le début des années quatre-vingt à un nombre croissant de chômeurs demandeurs de l'assistance publique (1), de plus en plus de villes prennent l'initiative d'engager pour une période d'un an des individus dépendant de l'assistance lesquels sont alors rémunérés au barème syndical avec les fonds de l'assistance publique. Les travailleurs concernés regagnent ainsi le droit aux bénéfices de l'Office Fédéral de l'Emploi (droit aux allocations de chômage, à la formation continue, aux mesures de création d'emploi, etc...) et ne grèvent donc plus les budgets locaux. En outre, les communes sont de plus en plus impliquées dans la formation professionnelle des jeunes, dans la planification et le soutien financier d'initiatives de création d'emplois visant à effectuer des tâches d'intérêt public ou sans but lucratif, et enfin, dans des programmes d'emploi précis, ciblant des "groupes à problèmes" sur le marché de l'emploi.

Toutes ces initiatives municipales pour l'emploi et la formation sont "facultatives". Elles dépendent du degré de conscience et d'engagement socio-politique des communes et bien sûr de leurs disponibilités financières. Pour mener à bien ces activités, les communes peuvent faire appel aux programmes complémentaires de financement qui sont parfois offerts par les Länder (surtout les Länder à gouvernement social-démocrate) et qui suppléent les fonds locaux. Outre le fait que les communes ont utilisé ces possibilités d'agir sur le marché du travail et sur l'emploi qui ne sont ni obligatoires, ni légalement requises, elles ont participé aux comités autorisés mis sur pied par l'Office Fédéral de l'Emploi et ce, depuis leur création. Ces comités sont composés de représentants des employeurs, des employés et de l'administration publique. Ces comités paritaires se limitent cependant à la gestion et à la planification de l'aide et des activités proposées aux chômeurs et aux travailleurs, l'exécution en étant assurée par l'agence pour l'emploi (Arbeitsamt) dans le cadre de la "loi de promotion de l'emploi" (Arbeitsförderungsgesetz).

Dans la politique de l'emploi en RFA, les responsabilités sont partagées entre le niveau fédéral d'une part et le Land ou la commune d'autre part. La politique nationale de l'emploi met essentiellement l'accent sur les indemnités de chômage et les qualifications professionnelles ainsi que sur le réemploi des chômeurs qui sont reconnus comme tels légalement

(1) D'après la loi fédérale sur l'Assistance Publique, la commune a le devoir de faire en sorte que l'assistance publique puisse offrir des allocations.

et peuvent dès lors bénéficier des indemnités prévues dans la *"loi de promotion de l'emploi"* et distribuées par l'Institut Fédéral de l'Emploi (en allemand "Bundesanstalt für Arbeit", c'est à dire agence pour l'emploi au niveau du pays, du Land, de la région ou du comté). Cependant, l'Agence pour l'emploi développe très peu de mesures spéciales de promotion pour l'intégration professionnelle des chômeurs qui n'ont pas suffisamment droit aux allocations de chômage (parmi les programmes spéciaux proposés, on peut citer le placement, le plan de carrière, l'aide à la formation des jeunes ainsi que la promotion de l'emploi des travailleurs plus âgés et des handicapés). En d'autres termes, le principal défaut de la politique fédérale de l'emploi est qu'elle aide prioritairement les chômeurs les plus mobiles, ceux qui ne sont que temporairement sans emploi et dès lors, elle ne touche que rarement le groupe grandissant des chômeurs de longue durée.

La politique de l'emploi des Länder et des municipalités, au contraire, se concentre avant tout sur les chômeurs qui ne sont que partiellement couverts par la loi de promotion de l'emploi. Il s'agit surtout de chômeurs de longue durée, dont certains vivent des situations personnelles et sociales difficiles. Ces gens n'arrivent pas à entrer ou à rentrer d'eux-même sur le marché du travail et n'ont pas droit à des indemnités de chômage suffisantes, voire pas du tout. Il y a parmi les mesures pour l'emploi prises par les Länder et les municipalités des programmes spéciaux proposés en combinaison avec des possibilités de qualification ouverts également à ceux qui relèvent de l'assistance publique (les *"Aides à l'Emploi"* qui n'ont rien à voir avec les aides fournies par l'assistance publique dont nous avons parlé plus haut). Ces programmes permettent à ceux qui en bénéficient de gagner ou de regagner le droit aux allocations comme prévu dans la Loi de Promotion de l'Emploi.

La politique de l'emploi en Allemagne suit plus ou moins un *"principe de subsidiarité"* inversé que l'on pourrait définir comme une *"répartition des responsabilités subsidiaires"*. Comme nous l'avons expliqué plus haut, les Länder et les communes sont en effet responsables des *"groupes résiduels"* qui ont des problèmes sur le marché de l'emploi et dont les besoins ne sont pas suffisamment satisfaits par les mesures et les réalisations proposées dans le cadre de la politique fédérale de promotion de l'emploi. Cette politique est en effet -pas seulement mais essentiellement- dirigée vers les *"groupes principaux"* de la population active qui ont ou ont eu suffisamment de liens avec le marché *"normal"* ou *"ordinaire"* de l'emploi.

2 - Nouveaux programmes et initiatives intégrées

En principe, une combinaison soigneusement planifiée des mesures prises par les Länder et les municipalités et des mesures fédérales pourrait conduire à des programmes intégrés sur plusieurs années pour les chômeurs, leur offrant de réelles chances d'intégration ou de réintégration professionnelle. D'un point de vue légal, politique ou administratif, les Länder n'ont pas encore profité suffisamment de la liberté d'action qu'ils pourraient retirer de l'utilisation combinée des ressources consacrées par le gouvernement fédéral et par les Länder et les municipalités aux politiques de l'emploi.

Depuis la fin des années soixante-dix, une multitude de projets et d'initiatives ont cependant vu le jour en RFA pour accroître les chances des moins favorisés d'être formés et de trouver du travail. De nouveaux programmes nationaux conçus pour contrer la montée du chômage chez les jeunes les ont étayés financièrement. Ces projets qui intègrent formation professionnelle et suivi social et individuel se sont révélés particulièrement efficaces. Dans cette catégorie, les projets les plus remarquables sont ceux qui combinent formation et emploi, les adolescents et les jeunes adultes participant au projet doivent mener à bien des tâches concrètes et utiles de rénovation structurelle de l'espace résidentiel -répondant ainsi à leurs propres besoins ou à ceux d'autres groupes à faible revenu- à travers une formation professionnelle encadrée par des éducateurs sociaux. Parce qu'il implique la préservation et l'amélioration de l'habitat ancien, le travail des jeunes mène souvent à une rénovation protégée des sites urbains qui acquièrent une valeur historique.

Les premiers projets de ce type ont été développés dans le quartier de Kreuzberg à Berlin à la fin des années soixante-dix. Dès lors, l'idée a germé et s'est propagée, se développant particulièrement dans ce que l'on appelle les villes-Etat (Berlin, Hambourg, Brême). Dans le rapport remis à la CEE, les projets significatifs dans la ville-Etat de Brême ont amélioré l'habitat ancien, le travail des jeunes mène souvent à une rénovation protégée des sites urbains qui acquièrent une valeur historique.

Les premiers projets de ce type ont été développés dans le quartier de Kreuzberg à Berlin à la fin des années soixante-dix. Dès lors, l'idée a germé et s'est propagée, se développant particulièrement dans ce que l'on appelle les villes-Etat (Berlin, Hambourg, Brême). Dans le rapport remis à la CEE, les projets significatifs dans la ville-Etat de Brême ont omis des professionnels particulièrement demandés par la société et donc plus prometteurs en termes d'emploi sûr, à long terme. C'est particulièrement vrai pour les activités professionnelles de protection de l'environnement et de rénovation urbaine.

Le concept de Brême tient compte du fait que la rénovation urbaine est une tâche socio-politique inachevée qui peut être prise en charge par la communauté et ses habitants, tâche qui peut être menée à bien de mille façons différentes. Une approche écologique de la rénovation urbaine offre actuellement une palette particulièrement large de possibilités de qualifications et d'emploi. Par exemples, la rénovation des grands ensembles datant des années cinquante et soixante ainsi que des logements sociaux individuels, la transformation des sites industriels abandonnés et de bâtiments publics vides pour qu'ils puissent être utilisés pour des équipements sociaux ou pour le logement, l'élimination de constructions et d'installations qui nuisent à l'environnement, la rénovation écologique des bâtiments individuels particulièrement en ce qui concerne l'économie d'énergie, l'isolation contre le bruit et le remplacement dans les bâtiments des matériaux qui présentent un danger pour la santé.

Le processus de rénovation des grands collectifs du quartier de Osterholz-Tenever à Brême est exemplaire pour l'amélioration qu'il a apportée aux conditions de vie des habitants en combinant les actions sur l'emploi, le logement, l'économique et le social. Le rôle joué par les groupes d'action autogérés de citoyens et par les projets locaux de formation et d'emploi pour les chômeurs est à cet égard primordial.

Belgique

Synthèse du rapport descriptif des dispositifs nationaux en Belgique.

Pierre ANSAY, ASBL DEFIS, Bruxelles
Catherine BASTYNS, ASBL DEFIS, Bruxelles

La recherche consistait à identifier les dispositifs institutionnels qui servent de cadres légaux et opérationnels pour les actions de terrain visant au renforcement de la cohésion sociale en milieu urbain.

Il n'existe pas à l'heure actuelle en Belgique de dispositifs d'insertion systématiques visant stricto sensu le milieu urbain. Cependant, vu le haut degré d'urbanisation de la population belge, les diverses mesures que nous avons envisagées ressortent le maximum de leur efficacité en milieu urbain. C'est également en milieu urbain que sont concentrées les populations les plus fragilisées et que les mécanismes d'insertion sociale spontanés sont les plus lacunaires.

Les dispositifs répertoriés ici sont donc à prendre comme des outils dont peuvent et doivent tirer parti les montages opérationnels de renforcement de la cohésion sociale en milieu urbain, qu'il s'agisse de développement de quartiers, de projets de rénovation impliquant la remise au travail, d'ajustements locaux entre la demande et l'offre de travail ou de services ou de manière tout à fait générale d'opérations synergiques d'amélioration des conditions d'existence dans le cadre du quartier et de la ville. C'est à ce titre qu'il conviendrait d'en faire l'inventaire et d'en analyser les mécanismes, les potentialités ou les lacunes.

Dans le cadre de cet article, les dispositions spécifiques à la Vlaamse Gemeenschap n'ont pas été prises en compte et par ailleurs la création de la Région Bruxelloise - Brusselse Gewest- est trop récente pour qu'on ait pu aborder les initiatives qu'elle se promet de mettre en place dans le domaine visé.

Cela signifie qu'ont été étudiés :

- les dispositifs de l'Etat belge,
- les dispositifs de la Communauté française,
- les dispositifs de la Région wallonne.

Les dispositifs visant à l'insertion ont été subdivisés en trois grands groupes : les **dispositifs d'aides sociale**, la **politique de l'emploi** en matière de résorption du chômage, d'accélération de la rentrée des jeunes dans le monde du travail et de redistribution solidaire des emplois, enfin la **formation professionnelle** spécifiquement orientée vers les personnes faiblement scolarisées et la requalification des chômeurs.

1 - L'aide sociale

C'est le registre de la solidarité "*non contributive*", c'est-à-dire qui ne procède pas d'une inscription antérieure ou indirecte de la personne aidée dans le marché du travail, mais bien de la conception que la société a le devoir d'intervenir sur les situations d'exclusion qui se génèrent en son sein. Entièrement à la charge des Pouvoirs publics, l'aide sociale est ancrée sur la notion de "*dénuement*", l'absence de ressources étant une condition d'octroi des prestations.

Il s'agit pour une part de prestations en "*espèces*" : revenu garanti aux personnes âgées, prestations familiales, allocations aux handicapés et surtout le Minimex.

Le Minimex a été instauré par une loi de 1974 en vue d'assurer "*à toute personne qui ne dispose pas de ressources suffisantes et qui n'est pas en mesure de se les procurer par ses efforts personnels ou par d'autres moyens, le droit à un minimum de moyens d'existence*". Le Minimex est réservé aux Belges, aux

ressortissants de la CEE, aux réfugiés et apatrides qui résident en Belgique et sont âgés de 21 ans au moins.

La condition d'absence de ressources est double : d'une part le demandeur (son ou ses cohabitants) ne peut pas bénéficier d'autres ressources, d'autre part il faut qu'il ne soit pas en mesure de s'en procurer. C'est pourquoi la loi lui impose, sauf circonstances exceptionnelles, d'établir qu'il est disposé à être mis au travail et qu'il a fait valoir, préalablement, tous ses autres droits à des prestations.

Le Minimex est octroyé par les CPAS (Centres Publics d'Aide Sociale), qui sont des organismes communaux. Les montants au 1/01/1989 étaient les suivants :

- pour les conjoints vivant sous le même toit : 260 874 FB/an,
- pour les personnes cohabitant uniquement avec des enfants à leur charge : 221 740 FB/an,
- pour les isolés : 195 657 FB/an
- pour les autres cohabitants : 130 446 FB/an,

Outre l'octroi du Minimex, les CPAS ont pour mission d'assurer une aide sociale selon le principe que *"Toute personne a droit à l'aide sociale. Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine"* (loi du 8/07/76). Les CPAS se doivent d'assurer non seulement une aide palliative ou curative, mais encore une aide préventive. Cette aide peut être matérielle, sociale, médicale, médico-sociale ou psychologique.

La même loi précise que lorsqu'une personne doit justifier d'une période de travail pour obtenir le bénéfice complet de certaines allocations, le CPAS doit prendre toute dispositions de nature à lui procurer un emploi, quitte à agir lui-même comme employeur pour la période visée. Quoique les possibilités matérielles limitent fortement cette éventualité, les CPAS interviennent d'ores et déjà fréquemment en tant que partenaires dans des projets de réinsertion professionnelle, aux côtés des offices de l'emploi et des centres de formation. Récemment, les personnes bénéficiant du Minimex ont pu être assimilées à des chômeurs dans les programmes de résorption du chômage.

2 - La politique de l'emploi

Différentes mesures ont été mises en place pour favoriser l'embauche et la création d'emploi : des mesures destinées à favoriser l'engagement des chômeurs dans le secteur marchand, des mesures qui ont pour objet la mise au travail des chômeurs en dehors d'un contrat de travail, des mesures de création d'emploi dans le secteur non marchand.

2.1 Un ensemble de mesures ont été mises sur pied visant à favoriser, voire à *"forcer"* l'engagement de demandeurs d'emploi. Ces mesures sont diverses (réduction de cotisations sociales, primes, obligation d'occuper des stagiaires, obligations de remplacement des travailleurs en pause de carrière ou partant en pré-retraite,...). On notera que la tendance la plus récente est d'associer les partenaires sociaux (syndicats, patrons) à l'élaboration de ces mesures.

La plupart de ces programmes privilégient les chômeurs dits *"à risque"* ou particulièrement difficiles à placer. Ces catégories sont déterminées en fonction de plusieurs paramètres et de leur combinaison : la durée du chômage, l'âge, le niveau de qualification, la présence d'un handicap, etc. Dans la plupart, ces mesures sont des incitants et l'embauche de chômeurs n'est pas obligatoire. C'est pourquoi, bien des entreprises préfèrent renoncer aux avantages offerts ou cotiser au Fonds pour l'Emploi que de participer directement à l'effort collectif de réinsertion.

2.2 Deux formules ont pour objet la mise au travail des chômeurs en dehors du contrat de travail, c'est à dire qu'ils gardent le statut de chômeurs. Il s'agit du CMT (Chômeurs Mis au Travail) soit dans les structures publiques ou dans les associations sans buts lucratifs (ASBL), soit dans les agences locales pour l'emploi (dans ce cas, l'occupation ne peut excéder 60h par mois).

2.3 Une série de programmes de mise au travail de chômeurs dans des activités d'intérêt collectif se sont développés depuis 1977. La motivation des Pouvoirs publics était de *"créer des nouveaux emplois afin de donner à ceux qui sont frappés par le chômage la possibilité de travailler et d'échapper ainsi aux conséquences néfastes de l'inactivité volontaire"* et de *"valoriser les ressources importantes actuellement consacrées à l'indemnisation du chômage en affectant ceux qui en bénéficient à des travaux ou à des activités utiles à la collectivité"*. Initialement conçus comme des programmes temporaires, ils se sont développés et spécifiés en sorte qu'il existe actuellement quatre types de programmes permanents de création d'emploi dans le secteur *"non-productif"* : le Cadre Spécial Temporaire (C.S.T.), le Troisième Circuit de Travail (T.C.T.), les interventions du Fonds Budgétaire Interdépartemental de promotion de l'Emploi (F.B.I) ainsi que les Agents Contractuels Subventionnés (A.C.S.).

3 - La formation professionnelle

Au cours de la recherche, seuls ont été abordés les dispositifs de formation ou d'apprentissage qui ont pour objectif la réinsertion des plus défavorisés dans la vie professionnelle. Aussi avons-nous retenu essentiellement les dispositifs suivants :

- la formation dispensée dans le cadre de l'obligation scolaire à temps partiel,
- la convention "emploi-formation" visée par l'AR n°495
- la formation par le travail dans les Entreprises d'Apprentissage Professionnel (A.E.P.)
- les formations dispensées ou agréées par les organismes publics issus de la restructuration nationale de l'emploi, c'est-à dire l'Office s'occupant de la formation en Communauté française et de l'emploi en Communauté wallonne (FOREM) et de l'Office régional bruxellois de l'emploi (ORBEM). Il s'agit de formations qui s'adressent principalement aux chômeurs mais peuvent aussi assurer la qualification.

Danemark

Synthèse du rapport descriptif des dispositifs nationaux au Danemark.

Gerhard BUCK, IFS Berlin, Brême

1 - Présentation de la structure institutionnelle de lutte contre le chômage et de promotion de la formation et de l'emploi au niveau urbain au Danemark

Comme l'Allemagne, le Danemark a connu un développement économique stable depuis le milieu des années 1980 et le taux de chômage dans les dernières années a approché les 8%, le chômage des jeunes étant un peu plus élevé (11%). Le Danemark possède le plus fort taux d'activité de la CEE, en tenant compte du taux d'activité des femmes et des jeunes. Les écarts régionaux par rapport à la moyenne nationale en ce qui concerne les taux d'activité et de chômage y sont faibles (3%). La part du secteur industriel est plus faible que la moyenne européenne alors que la part du secteur des services y est plus élevée.

Au Danemark, les niveaux local et régional, c'est-à-dire les 275 municipalités rurales et urbaines et ce que l'on appelle les "Amtskommunen", soit les 14 comtés et les 2 régions, disposent d'un nombre important d'agents s'occupant de la politique de l'emploi et travaillant étroitement ensemble en partageant les responsabilités avec les Ministères en charge de ce domaine à savoir celui du Travail et de l'Education. Par exemple, l'enseignement général et professionnel supervisé pédagogiquement par le Ministère de l'Education est encadré par du personnel municipal ou privé, cet enseignement étant généralement géré au niveau municipal. De plus, les municipalités proposent un nombre impressionnant de cursus de qualification, souvent au sein de leurs propres écoles, mais habituellement en coopération avec d'autres établissements de formation publics et privés.

Depuis 1982, les municipalités ont une obligation légale de conseil d'orientation dans les écoles ainsi que de mettre en place les moyens d'intégrer les jeunes de 16 à 19 ans dans la vie active -surtout les jeunes ayant quitté précocement l'école- et de les informer sur les possibilités de rattraper le niveau standard et sur le système général de 9 ans d'école

Cette activité de conseil est mise en oeuvre par des comités d'orientation comprenant des enseignants et des conseillers d'éducation, des représentants des agences de l'emploi et des représentants communaux. En outre, depuis 1984, les municipalités comme d'ailleurs les comtés, doivent participer au financement de mesures de formation et d'embauche des jeunes chômeurs, en prélevant un impôt spécial sur les habitants. L'éventail des actions de lutte contre le chômage des jeunes bénéficiant de ces dispositions s'étend des strictes mesures d'aide à l'embauche et de subventionnement des coûts salariaux accordé aux entreprises pour l'embauche de travailleurs sans emploi, aux stages de formation et au delà, à des mesures d'information et de conseil.

Tout autant que les communes qui se concentrent sur l'aide aux adolescents et aux jeunes tout au long de leur itinéraire scolaire et professionnels, l'Etat apporte des aides complémentaires en fournissant une éducation, une formation et un emploi. Le Ministère de l'Education supervise et finance les écoles et leurs services de conseil aux jeunes, les mesures d'orientation scolaire aussi bien que des programmes combinés de formation et d'emploi. Le Ministère de l'Emploi supervise et finance les Agences pour l'emploi -au niveaux national, régional et local- aussi bien que des stages de courte durée d'orientation vers le marché du travail, des stages de préparation professionnelle et des périodes d'essai ainsi que des programmes d'emploi pour les chômeurs soutenus par le secteur public, le secteur privé et des organisations sans but lucratif.

Les programmes de formation et d'emploi du Ministère du Travail pour les chômeurs ou pour les

actifs ayant plus de 18 ans ont subi récemment des changements significatifs : ils sont aujourd'hui initiés et mis en oeuvre sous l'autorité de ce que l'on appelle les comités régionaux pour l'emploi dans les 14 comtés et les 2 régions. Après avoir reçu des fonds de la part du gouvernement central sous forme de dotation globale, chaque comité est libre de les affecter comme bon lui semble dans les programmes d'emploi régionaux. Ces comités locaux pour l'emploi travaillent au niveau des comtés et sont composés de représentants des comtés et des communes, de représentants des services et de représentants des plus importantes institutions sociales. Ces représentants utilisent ces comités pour coordonner leurs activités. Les comités régionaux sont relayés par des comités locaux pour l'emploi installés dans la moitié des communes urbaines.

Les autorités des comtés et les municipalités (rurales et urbaines) travaillent très étroitement avec les services de l'emploi et les bourses du travail pour mettre en oeuvre les divers programmes et mesures de formation et d'emploi. Les comtés sont responsables des programmes et des institutions qui sont ouverts à toutes les communes de leur juridiction. Qu'il s'agisse des comtés et des communes, elles mettent en oeuvre indépendamment d'autres mesures et projets d'accès au travail, des dispositions qui sont financées par l'impôt spécial évoqué plus haut ainsi que par des ressources de l'aide publique.

Une courte remarque sur ce qui constitue la plus importante mesure de lutte contre le chômage. Le principe du droit à un travail voté en 1978 a été élargi. Au départ, il garantissait que tous les chômeurs après avoir bénéficié des allocations de chômage pendant un certain temps, pourraient se voir offrir un emploi temporaire dans le secteur public ou privé. Depuis 1985, les chômeurs ont aussi eu le droit d'accéder à une formation professionnelle de haut niveau, combinée dans certain cas avec des mesures d'embauche ainsi qu'avec un soutien financier pour la création d'emploi indépendant.

En résumé, on peut dire qu'au Danemark, les municipalités et les comtés n'agissent pas comme de simple serviteurs mettant en oeuvre les objectifs de la politique d'emploi nationale. Au contraire, tout comme dans les domaines de l'éducation, de la culture et des affaires sociales, ces collectivités locales ont des possibilités de faire les choses comme bon leur semble. Grâce aux associations de comtés et de communes elles ont maintenant une autre opportunité pour influencer le parlement national et l'administration ministérielle dans la conception et la réforme de pratiquement toutes les responsabilités d'Etat et notamment la politique de l'emploi et sa législation. Les communautés, les communes et les comtés travaillent dans le cadre des obligations légales et ont leurs propres institutions et moyens financiers pour développer et mettre en oeuvre de politiques intégrées de formation et d'emploi au niveau local et pour

compléter et amender les politiques et les mesures nationales; Ainsi, il y a une répartition égale des responsabilités entre les acteurs politiques et les différents niveaux de l'organisation de l'Etat.

2 - Nouvelles initiatives en faveur des jeunes

Depuis le milieu des années soixante-dix, au Danemark, un système de mesures gouvernementales spéciales a été imaginé pour réduire le chômage des jeunes. Les couches de la population les plus concernées sont les jeunes les moins privilégiés socialement, ceux qui ont un faible niveau de formation initiale, des problèmes d'intégration sociale et culturelle, qui connaissent des difficultés familiales et particulièrement ceux qui ont quitté précocement le système de formation professionnelle ou qui sont chômeurs de longue durée. Ces programmes spécifiques ont été mis en place pour compléter l'éventail des initiatives développées au niveau national et au niveau local depuis les années soixante-dix pour lutter contre le chômage et améliorer les possibilités d'emploi des jeunes. Aujourd'hui l'éventail des dispositifs existants est quasiment complet. Plusieurs nouveaux programmes offrent des supports socio-éducationnels et de nouvelles formes d'apprentissage combinant des projets de stage et d'emploi complétés en partie par des conseils communaux. Par ces moyens, on espère que les jeunes marginalisés pourront accéder à une stabilité personnelle, à une indépendance sociale et à une qualification professionnelle de façon à pouvoir tirer un avantage des opportunités de stage et d'emploi sur le marché du travail ou pour créer leur propre emploi dans de nouveaux segments de l'économie en utilisant les fonds publics créés à cet effet.

L'examen d'initiatives prises au Danemark dans le cadre du rapport remis à la CEE montre comment ces programmes sont mis en oeuvre au niveau local et comment les autorités locales elles-mêmes contribuent à la réduction du chômage des jeunes. Il montre comment l'intégration professionnelle des chômeurs peut être améliorée par des projets locaux de formation et d'emploi et comment de tels projets en retour contribuent à l'amélioration des conditions de vie et d'habitat dans les quartiers urbains en crise, où le chômage est important.

Quelle est la voie danoise pour faire face aux problèmes du chômage et notamment celui des jeunes ainsi qu'à ceux d'amélioration des conditions d'habitat dans les quartiers en crise ? Le cas étudié décrit la communauté de Hvidovre près de Copenhague et les projets et mesures qui y sont imaginés pour lutter contre le chômage ainsi que les résultats obtenus. C'est un de ces projets qui a été sélectionné pour être présenté dans les lignes suivantes. Il s'agit du centre de jeunes (Ungdoms-Center) de Hvidovre.

Le principal objectif d' Ungdoms-Center est de trouver des solutions aux problèmes que rencontrent les jeunes, c'est-à-dire ceux qui sont particulièrement la proie du chômage et des difficultés qui lui sont liées, afin de les aider à s'intégrer professionnellement et à être mieux qualifiés à la fois au niveau général que professionnel. En d'autres termes, l'objectif n'est pas une simple et courte interruption de leur chômage en les envoyant dans les systèmes de formation disponibles (ce qui est le cas de nombreux programmes d'emploi qui au mieux servent seulement à améliorer les statistiques du chômage). Il est plutôt d'aider effectivement les individus à éviter ou à vaincre le chômage. Le Centre réalise cet objectif en proposant un large éventail d'activités diverses mais étroitement reliées entre elles.

Les services de conseil et d'assistance incluent divers moyens :

- l'identification des difficultés individuelles ainsi que des capacités et des souhaits professionnels des jeunes;
- l'aide au développement de leurs motivations profondes et au renforcement de la confiance en eux-mêmes;
- la transmission d'informations concernant les besoins en matière de perspectives et d'orientations professionnelles;
- l'effort pour aider les jeunes à prendre des décisions en ce qui concerne leur avenir professionnel et à devenir responsable.

La réussite de ces efforts est renforcée par l'heureuse circonstance permettant le Centre d'engager toutes les écoles communales dans cette voie. Ainsi, le Centre a pu nouer des contacts avec tous les jeunes arrivés au terme de leur cursus scolaire. De plus le Centre collabore avec toutes les institutions responsables de la situation de l'emploi et du marché du travail ce qui lui permet d'avoir une influence sur les embauches et les stages.

Espagne

Synthèse du rapport descriptif des dispositifs nationaux en Espagne.

Carmen DIAZ, Université de Madrid
Maite MARTINEZ, Ayuntamiento de Madrid

En Espagne, comme dans bon nombre de pays européens, l'approche politique et scientifique des problèmes sociaux est extrêmement segmentée entre différents champs de compétence et à différents niveaux politico-administratifs alors que les difficultés que doivent affronter les habitants sont globales et localisées sur un même territoire.

Le rapport remis à la CEE sur la situation espagnole décrit les aspects suivants :

- le cadre théorique du système d'intégration et d'exclusion et les pratiques institutionnelles
- la distribution des compétences entre les agents institutionnels (Etat central, régions, communes),
- les politiques et les mesures mises en oeuvre pour assurer la cohésion économique et sociale et notamment les politiques de l'emploi et des ressources sociales,
- les pratiques de la population.

1 - Le contexte institutionnel espagnol

Si l'on veut analyser les dispositifs d'insertion économique et sociale en Espagne, il est nécessaire au préalable d'avoir une claire vision du système institutionnel.

Les structures institutionnelles espagnoles sont récentes puisqu'elles ont été mises en place il y a un peu plus de 10 ans. En effet la constitution de 1978 a mis fin à la centralisation administrative du régime antérieur et à presque toute la législation de base qui l'accompagnait.

L'actuelle organisation territoriale de l'Etat espagnol repose sur une répartition des compétences entre les différents niveaux d'administration définis par la Constitution et sur les différents statuts des 17 Communautés autonomes. Néanmoins, et compte tenu des différents degrés de développement de ces communautés autonomes et des différences de nature de ces communautés, il faut mettre en évidence les discriminations qui existent dans les compétences exercées par les régions. Ainsi 4 des 17 Communautés autonomes, celles que l'on qualifie d'historiques et qui sont les plus développées, disposent d'un statut spécial et d'un plus grand nombre de compétences. S'ajoute à cela le fait que les Communautés n'ont pas la même organisation interne ce qui conduit à des répartitions différentes des compétences ou des fonctions exercées par les différents services administratifs selon les choix fait par chaque gouvernement régional.

Ces différences se retrouvent aussi dans les systèmes de financement des Communautés autonomes. Alors que pour la plupart leur budget est alimenté par les transferts étatiques et par leurs ressources propres, il n'en est pas de même au Pays basque et en Navarre, Communautés qui disposent d'un régime spécial. Dans ces deux Communautés, les pouvoirs locaux ont la possibilité de percevoir directement l'impôt étatique en reversant à l'Etat après négociation la quote-part qui lui revient alors que pour les autres, la perception de cet impôt est de la responsabilité du gouvernement central. Dans l'un et l'autre cas, le montant total des transferts fait

l'objet d'une négociation entre le gouvernement central et les gouvernements régionaux.

En ce qui concerne les autres échelons territoriaux (provinces, communes), il faut mettre en évidence le caractère hybride des dispositions retenues entre un mouvement vers l'autonomie et le maintien de la tutelle exercée par les instances gouvernementale et régionale. Ce caractère hybride se manifeste aussi bien dans le domaine des compétences que des ressources. En ce qui concerne les compétences de ces échelons territoriaux, celles-ci sont définies par la loi-cadre approuvée par le Parlement espagnol qui a mis en place les Communautés autonomes et par leur propre réglementation. En ce qui concerne les ressources financières, le budget des collectivités locales dépend majoritairement des transferts du gouvernement central et des Communautés autonomes avec cependant une marge de manoeuvre dans les recettes municipales déterminée par la loi sur la fiscalité locale.

Par ailleurs, l'administration centrale et l'administration locale disposent de la possibilité de mettre en oeuvre une décentralisation administrative, décentralisation au niveau des provinces, îles ou contrées dans le cas de l'administration centrale ou régionale, décentralisation au niveau des districts ou des quartiers pour les autres collectivités territoriales.

A cette hiérarchisation des pouvoirs politico-administratifs correspond une superposition des mesures en provenance des différentes administrations ce qui rend difficile leur compréhension et leur application par les citoyens et leurs bénéficiaires directs. La répartition des compétences entre d'une part les différentes administrations d'Etat et d'autre part entre les différents niveaux territoriaux (Etat, Communautés autonomes, provinces et communes) génère des obstacles à la mise en oeuvre de ces mesures et conduit à des contradictions et à des conflits entre ces administrations.

En particulier, l'échelon communal, compte tenu de sa faible autonomie, n'a guère de marges de manoeuvre entre l'organisation politique et territoriale de l'Etat et les problèmes qui affectent sa population. De manière générale, les bénéficiaires potentiels de certaines mesures se perdent dans la complexité des dispositifs existants et lorsqu'un "*guichet unique*" a été mis en place les améliorations ne sont pas suffisantes pour rendre le système plus efficace.

Ce panorama se complique encore plus avec l'entrée de l'Espagne dans le Marché Commun et l'existence de multiples programmes tels que les programmes de lutte contre le chômage de longue durée, de lutte contre la pauvreté, de projets locaux pour l'emploi, ... Dans le cas espagnol, il ne faut pas oublier que les interlocuteurs de la CEE sont désignés par le gouvernement central. Par exemple, l'administration du Fonds Social Européen est intégrée au sein du Ministère du Travail, administration qui a comme interlocuteurs régionaux, les administrations

correspondantes du gouvernement régional. L'administration locale doit donc se soumettre à la procédure établie par ces instances pour avoir accès au Fonds Social Européen.

Si le panorama que nous venons de faire rend plus difficile la flexibilité, la transparence et la participation des citoyens à la mise en place de politiques intégrées, le cloisonnement des domaines de compétence ne contribue pas, lui non plus, à atténuer les obstacles administratifs. Ainsi l'urbanisme comme approche pluridisciplinaire et la politique urbaine comme problématique intégratrice sont, de fait, plus un désir qu'une réalité. Par exemple, en Espagne, l'urbanisme s'identifie généralement au projet urbanistique et dans la pratique, il se matérialise à travers la planification comme compétence municipale. Les politiques urbaines qui intègrent des mesures d'ordre économique et social doivent par conséquent surmonter des difficultés de tout ordre.

2 - Les politiques de l'emploi et de l'aide sociale

La politique de l'emploi, l'une des plus ambitieuses actuellement mise en oeuvre, s'appuie sur des administrations aux trois niveaux territoriaux de l'Etat. Cette politique comporte différentes orientations :

- l'élaboration d'un cadre contractuel clair, stable et précis qui facilite la création de postes de travail et l'ajustement de la demande aux aléas de l'offre;
- l'élaboration d'actions positives d'encouragement à la création d'emplois et d'entreprises;
- sur l'élargissement et la diversification de l'offre dans le domaine de la formation professionnelle;
- l'établissement de lignes d'action visant à répartir le travail;
- l'extension du système de protection en cas de chômage en articulant la protection sociale et la politique de l'emploi.

Sept trains de mesures ont été adoptés pour atteindre ces objectifs :

- des mesures pour le maintien de l'emploi (reconversion et réindustrialisation, aides pour le maintien de l'emploi, arrêt de travail provisoire et chômage partiel);
- des mesures d'aide aux chômeurs (protection générale, aide aux saisonniers);
- des mesures en faveur de la création de nouveaux emplois (encouragements à l'emploi dans le secteur privé et dans le secteur public, aides aux entreprises);
- des mesures en faveur des catégories spécifiques de travailleurs (jeunes, femmes, handicapés, chômeurs de longue durée);
- des mesures de répartition de l'emploi (réglementation du temps de travail, anticipation de l'âge de la retraite);
- des mesures en faveur de la formation, du recyclage et de la mobilité professionnelle;

- des mesures de recrutement (aides à l'orientation et à la réadaptation, aides à la mobilité géographique).

Les différentes entités territoriales peuvent puiser dans cet éventail de mesures et construire leur propre politique d'emploi. C'est ainsi que la Communauté Autonome de Madrid (CAM) a élaboré en 1988 un plan d'emploi qui a pour objectifs l'augmentation nette des emplois, l'adéquation et l'élargissement de la formation, l'encouragement au développement économique et de l'emploi prenant en compte les équilibres territoriaux et sectoriels. Ce plan qui a fait l'objet d'un accord entre le président de la Communauté, divers syndicats et le président de la Fédération madrilène des communes, s'adresse prioritairement aux jeunes à la recherche d'un premier emploi ainsi qu'aux femmes, aux chômeurs de longue durée, aux travailleurs âgés de plus de 45 ans, aux handicapés, ...

Parallèlement à cette politique de l'emploi tout un système d'aide sociale a été mis en place dans le cadre de la constitution de 1978. qui stipule qu'...*"Il incombe aux pouvoirs publics de promouvoir les conditions nécessaires pour que la liberté et l'égalité de l'individu et des groupes constitués soient réelles et effectives, de lever les obstacles qui empêchent leur épanouissement et de faciliter la participation à la vie politique, économique, culturelle et sociale"*. Malheureusement, il n'existe aucun cadre de référence qui aurait permis d'harmoniser les différentes aides sociales et de permettre de garantir l'égalité de tous les Espagnols devant les services sociaux en unifiant les différents réseaux du secteur public. Finalement chaque Communauté Autonome applique le texte constitutionnel selon des formes différentes et selon ses propres critères selon une triple répartition :

- les prestations (aides, subventions, programmes) et les services sociaux (centres, services d'information, aides à domicile);
- le secteur public et le secteur privé;
- les ressources à caractère général et les ressources à caractère sectoriel.

Toutes ces réformes s'inscrivent dans un contexte social qui a profondément changé en 10 ans. Les transformations urbaines et les réformes institutionnelles ont amené une certaine démobilité du mouvement associatif et un affaiblissement des mouvements sociaux urbains. Bon nombre des avant-gardes de ces mouvements ont été intégrés dans les institutions locales et régionales, les découpages territoriaux retenus n'ont pas correspondu aux territoires d'expression des habitants, la participation aux affaires de la cité s'est transformée en un simple engagement électoral. Il en résulte aujourd'hui une nouvelle structure organisationnelle des citoyens, indépendante des liens géographiques, l'apparition d'organisations à simple caractère de témoignage et une difficile articulation entre les politiques proposées

par l'administration et les demandes qui émanent des organisations elles-mêmes.

France

Synthèse du rapport descriptif des dispositifs nationaux d'insertion en France.

Jacques ION, CRESAL-CNRS St Etienne
Claude JACQUIER, CIVIL/GETUR-CNRS Grenoble

Comme bien d'autres pays européens, la France doit faire face au sein de ses villes à des situations d'exclusion de certains groupes sociaux. Ces phénomènes d'exclusion sont directement liés à un chômage persistant (10% de la population active, 2,5 millions de personnes) qui touche surtout les femmes, les jeunes et les populations étrangères et qui se manifeste particulièrement sur certains territoires du pays (les régions de vieille industrialisation et certains quartiers des grandes agglomérations urbaines). Depuis le début des années quatre-vingt, la France a mis en place un arsenal quasiment complet de mesures et de moyens pour essayer de faire face à ces problèmes d'exclusion (politiques de reconversion industrielle et de relance économique, politiques de formation initiale et professionnelle, mesures facilitant l'accès au marché du travail, création d'un revenu minimum d'insertion RMI, politique du logement, politiques sociales,...).

Dans le cadre du rapport remis à la CEE, nous n'avons pas examiné l'ensemble des mesures, des aides et des procédures de type individuel visant l'insertion sociale et professionnelle. Ces dispositions qui sont essentielles dans la lutte contre le chômage et contre l'exclusion sont désormais classiques et communes à quasiment tous les pays de la Communauté et il nous a semblé plus pertinent de mettre l'accent sur les innovations qui ont vu le jour au cours de la dernière décennie notamment dans le domaine des politiques intégrées de lutte contre l'exclusion en milieu urbain. La politique de la ville mise en oeuvre depuis 1988, renforcée en 1990 par la création d'un Ministère de la Ville est de celles-là. Elle constitue le point d'aboutissement et une tentative de mise en cohérence d'une série d'initiatives qui se sont succédées en France au cours de ces dix dernières années dans le domaine de l'insertion avec pour perspective de générer des approches transversales et globales au niveau territorial. L'ambition est, selon les termes du Premier Ministre, de faire que les villes soient *"...dans l'Europe de demain, à la fois le moteur du développement économique et la marque de la solidarité sociale"* (1).

1 - L'affirmation d'une politique originale : la politique de la ville et du développement social urbain

Au cours des années quatre-vingt et dans différents domaines, on a assisté à une prolifération de dispositifs et de mesures visant explicitement l'insertion dans la ville des populations les plus fragilisées(2). Le constat que l'on peut faire est qu'il s'agit de dispositifs qui sont pour la plupart organisés hors organigramme des ministères traditionnels. Leur trait caractéristique est de promouvoir des stratégies intégrées d'insertion qui coordonnent et mettent en synergie les mesures et les procédures élaborées par les différentes administrations. Ces dispositifs peuvent être mis en oeuvre indépendamment les uns des autres à des échelles territoriales allant du quartier aux agglomérations mais très souvent ils le sont sur un même territoire géographique et impliquent la construction d'instances inter-institutionnelles de concertation.

L'apparition de ces dispositifs intégrés et territorialisés correspond tout d'abord au constat selon lequel les phénomènes d'exclusion concernent les individus dans leur totalité et que, s'ils relèvent pour une large part de mécanismes marchands (exclusion économique, exclusion du monde du travail), ils sont aussi imputables à la sectorisation des institutions (multiplicité de mesures parfois incohérentes entre elles, non prise en compte de certaines situations, redondance ou inversement défaut de mesures, ...). De là découle la nécessité de mettre en oeuvre des dispositifs territorialisés seuls à même de faciliter et de pousser une harmonisation et à une mise en cohérence efficace des mesures d'insertion de populations que l'on a d'ailleurs de plus en plus tendance à concentrer dans des espaces urbains stigmatisés.

La politique de la ville et du développement social urbain se présente donc comme une tentative pour aller plus loin dans cette voie de la coordination et de la mise en cohérence des politiques publiques. Elle se présente comme une approche globale des phénomènes d'exclusion urbaine en tentant de fédérer l'action des divers partenaires publics et privés.

(1) Discours du Premier Ministre lors de l'installation du Conseil National des Villes et du Développement Social Urbain 7 février 1989

(2) On peut ainsi citer pêle-mêle, et sans chercher l'exhaustivité, les initiatives suivantes :

- la Commission Nationale pour le Développement Social des Quartiers (CNDSQ) présidée par le maire de Grenoble Hubert Dubedout;
- la mission Banlieue 89 chargée de promouvoir le développement architectural et urbanistique des banlieues;
- la Commission Nationale pour la Prévention de la Délinquance (CNPD) présidée elle aussi par un maire, Gilbert Bonnemaïson;

Sous l'autorité du Ministre de la Ville, la poursuite de ces objectifs est confiée à trois instances : un Conseil National des Villes et du Développement Social Urbain (CNV) composé d'élus locaux, de ministres et de personnalités qualifiées, chargé de définir et d'impulser la politique des villes, un Comité Interministériel des Villes et du Développement Social Urbain (CIV) composé des ministres ou secrétaires d'Etat membres du CNV "*chargé de définir, animer et coordonner les actions de l'Etat*", enfin une Délégation Interministérielle à la Ville et au Développement Social Urbain (DIV), administration de mission chargée de l'animation de cette politique. Chacune de ces instances nationales doit être relayée au niveau régional, au niveau départemental et local par des dispositifs équivalents chargés de mettre en oeuvre cette politique.

Cette politique se veut une stratégie de développement. La notion de développement suppose un processus dans lequel ce ne sont pas les pouvoirs publics qui ont seuls la capacité d'oeuvrer à la production de la cohésion de la société. Les habitants, les associations, les acteurs privés présents sur le terrain doivent être mis au coeur du dispositif. Un second principe gouverne cette politique, celui de la solidarité. Face à une société à deux vitesses qui se met en place au quotidien sur le territoire des communes, l'Etat apparaît comme devant être le garant de la cohésion sociale perçue comme une condition du développement économique. Pour mettre en oeuvre une approche globale des problèmes, il est impératif de décroiser les administrations entre elles et de faire travailler ensemble les administrations et les représentants de la société civile. Ainsi, il est de plus en plus fait appel à une approche interministérielle de la gestion politico-administrative avec pour objectif d'impulser une recomposition transversale des méthodes d'action et des dispositifs et de favoriser l'interpartenariat entre élus, administrations, organismes parapublics et acteurs privés. Pour ce faire, le projet apparaît comme le centre de gravité autour duquel peuvent s'agréger différents partenaires pour mener une action globale et finalisée qui dépasse leur champ de compétences et d'intervention traditionnels. Mais cette notion de projet ne peut véritablement exister si les partenaires ne sont pas liés par contrat. Le contrat apparaît donc comme un

- les Zones d'Education Prioritaire (ZEP) mises en place par l'Education Nationale dans les quartiers les plus défavorisés;
- la Commission Nationale des Populations Immigrées (CNPI) relayée dans les régions de forte immigration par les Commissions Régionales des Populations Immigrées chargées de mettre en place des projets d'insertion avec différents partenaires locaux;
- la Délégation interministérielle à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficultés (Missions Locales) sur proposition de Bertrand Schwartz;
- la Délégation interministérielle au Revenu Minimum d'Insertion.

élément-clé de cette politique qui cherche à associer de manière durable des partenaires situés à différents niveaux de pouvoir et détenteurs de compétences très diverses pour ne pas dire divergentes. Il délimite le domaine de l'action, sa durée et les engagements réciproques des contractants.

Deux niveaux territoriaux ont été privilégiés pour la mise en oeuvre de cette politique. Ce sont, il faut le souligner fortement, des niveaux non couverts par les découpages politico-administratifs à savoir le niveau infra-communal (le quartier) et le niveau supra-communal (l'agglomération) qui correspondent à des échelles pertinentes de la vie sociale, économique et urbaine

A l'échelle des quartiers, la politique de la ville reprend les dispositions arrêtées en 1982 et confortées en 1984 dans le cadre du IX^e Plan à savoir, les **contrats de développement social des quartiers (DSQ)**. Il s'agit, dans le cadre d'une convention passée entre l'Etat, une Région et une Commune, sur un quartier cumulant un grand nombre de difficultés (chômage, dégradation des conditions de vie, retards scolaires, délinquance, dysfonctionnement des services de gestion), de définir un programme de développement global coordonnant des actions de toute nature mises en oeuvre par tous les acteurs qui traditionnellement y sont présents (Etat, collectivité locale, organismes parapublics, associations d'habitants, entreprises privées). Dans le cadre du X^e plan, 400 quartiers ont été retenus.

De manière complémentaire, des programmes d'agglomération sont proposés afin de faire jouer la solidarité entre les communes et d'aborder des problèmes qui ne peuvent trouver de solutions au seul niveau du quartier (problèmes économiques et problèmes d'emploi par exemple). Il s'agit d'une part des **contrats de ville** (au sens d'agglomération pluricommunale) passés entre l'Etat et les agglomérations pour une durée de trois ans qui ont pour objectif de mettre en oeuvre une stratégie globale de développement et de solidarité ayant pour ambition de lier l'économique et le social, la lutte contre les exclusions et le développement, l'aménagement de l'espace, la vie culturelle et d'autre part des **conventions ville-habitat** signées par l'Etat, les villes et les partenaires de l'habitat et de l'aménagement urbain pour une durée de trois ans qui ont pour objectif d'encourager l'élaboration de politiques urbaines faisant une place particulière au logement des démunis, aux politiques de peuplement et à la qualité de l'aménagement urbain tant dans les quartiers qu'à l'échelle des agglomérations.

Pour financer l'ensemble de cette politique, plusieurs moyens budgétaires sont mobilisés dont il est difficile d'estimer le volume global. D'une part, les crédits ordinaires des ministères partie prenante de ce dispositif qui voient une fraction de leur budget affectée prioritairement à cette politique et que la DIV a pour mission de faire converger sur les opérations

sélectionnées, chaque ministère restant chargé d'en assurer la gestion. D'autre part, des crédits spécifiques mobilisables pour initier les programmes ou accompagner leur mise en oeuvre. Enfin des crédits mobilisés dans le cadre de la politique contractuelle par l'Etat et les collectivités locales. Par exemple dans les contrats de plan Etat-Région pour la période 1989-1993 1,5 milliards de francs seront engagés pour le financement des opérations de Développement Social des Quartiers.

2 - Un nouveau mode de gestion socio-politique des villes à la recherche de sa pérennisation

Le trait caractéristique de tous ces dispositifs, c'est leur objet à savoir la lutte contre les différentes formes d'exclusion en milieu urbain. Ce sont des dispositifs d'insertion qui touchent à différents domaines de la vie sociale et économique l'habitat et l'urbanisme, l'économie, l'emploi et la formation, l'éducation, les activités socio-culturelles et socio-éducatives, la santé avec une volonté affichée d'une approche partenariale des problèmes. Cependant, là n'est pas le seul motif qui a conduit à la mise sur pied de tels dispositifs. Par delà la nécessité d'apporter des réponses aux populations exclues ou au quartiers en voie de marginalisation, la perspective est une stratégie de recomposition du service public et de son articulation à la société civile.

Une des causes de l'exclusion et de la marginalisation de certaines population tient à l'obsolescence et à l'inadaptation du service public qui se révèle, compte tenu de sa segmentation et de son cloisonnement, incapable d'apporter des réponses pertinentes à ceux qui n'entrent pas dans le système de normes élaboré par ces institutions dans le passé. Cette inadaptation est d'ailleurs d'autant plus grande que les difficultés rencontrées par ces populations sont de nature différente de celles qui ont présidé à la mise en place de ces outils. C'est à la transformation de ce système institutionnel que concourt la politique de la ville.

A ce jour, s'il est difficile d'évaluer les résultats de cette politique qui doit s'inscrire nécessairement dans la durée, on peut toutefois souligner deux points de réussite indéniable.

La première réussite concerne la **légitimité** acquise par cette nouvelle politique. La publicité dont on a bénéficié les différents dispositifs n'est pas pour rien dans cette reconnaissance sociale qui constitue à maints égards une évolution problématique considérable dans la tradition politico-administrative française très centralisée. En d'autres termes, rien ne pourra plus être entrepris comme avant et le modèle implicite aux nouveaux dispositifs s'affirme de plus en plus comme une référence incontournable du point de

vue de la méthode puisqu'ils sont une critique de l'assistanat et du point de vue de l'objet, la lutte contre l'exclusion. Au nom de cette lutte, au nom de la solidarité et compte tenu du constat d'échec que les administrations dressent elles-mêmes de leur intervention en ce domaine, il est plus facile de mettre en mouvement une dynamique de réforme politico-administrative qui n'aurait pu voir le jour si elle avait été présentée comme telle.

La deuxième réussite réside dans l'émergence du local comme niveau pertinent de traitement des problèmes d'insertion. Sur ce point, il est difficile de faire la part de la volonté politique porteuse des nouveaux dispositifs d'insertion et la part des lois de décentralisation de 1982 et 83. Pour autant, quelles qu'aient été initialement les réticences de certains élus locaux, il est clair qu'aujourd'hui, ces derniers et notamment les maires des grandes villes, les grands gagnants de la décentralisation, jouent massivement le jeu des dispositifs.

De fait, c'est donc bien une nouvelle configuration des pouvoirs qui s'esquisse entre l'Etat central et les collectivités locales, dans laquelle paraît essentiel le développement de la politique contractuelle. On peut cependant se demander, si le poids croissant joué par les élus locaux -présidents de conseils généraux ou maires- n'aboutit pas à une sorte de distorsion de la problématique initiale dans la mesure où le rôle de plus en plus grand joué par ces élus risque de se révéler un obstacle à la mise en oeuvre d'un véritable partenariat local.

La pérennisation de ces dispositifs dépend de leur capacité de dépasser les limites qui apparaissent dans la formulation de leurs principes d'action.

Par leur caractère expérimental, par le fait que leur application est limitée dans le temps et dans l'espace, par le fait qu'ils ne mobilisent que certains acteurs de l'administration, ces dispositifs n'affrontent pas de front les forteresses politiques, institutionnelles et corporatistes. Ils ne sont pas d'application obligée, il supposent le volontariat. Le décloisonnement des services des administrations centrales et locales est encore loin d'être la règle et suppose en parallèle une profonde réforme des services et des routines, ce qui on en convient n'est pas une mince affaire et ce d'autant que les forces d'inertie sont parfois tout aussi grandes du côté des professionnels du secteur privé dont les identités professionnelles sont souvent perturbées par ces nouvelles manières de faire.

Une autre facette de cette démarche contractuelle dont on voit toute l'importance, a trait à la place des habitants dans le processus de développement qui est impulsé. Un des objectifs essentiels de ces dispositifs est de réintégrer les habitants et leurs associations représentatives comme acteurs du développement. Il ne s'agit pas de faire pour les habitants (discours classique de l'Etat-providence) mais bien de faire avec eux. Or ce faire avec, on le voit un peu partout en

Europe, n'est pas un réflexe normal des instances politiques et administratives. Cette démarche se heurte, en particulier en France, à une faiblesse structurelle du milieu associatif liée en partie à la confiscation par le politique des rouages de la décision ainsi qu'à une conjoncture sociologique caractérisée par le déclin des actions militantes et le repli des couches moyennes salariées qui avaient occupé le devant de la scène urbaine pendant les années soixante et soixante-dix. Le moindre des paradoxes des nouveaux dispositifs n'est-il pas celui là, de faire appel à la société civile pour relayer l'impulsion étatique quand la société civile se dérobe à son tour, du moins celle là qui avait été imaginée proche du concret, apte à relayer les aspirations du local et à prendre en charge les intérêts des couches dominées de la population.

Grèce

Synthèse du rapport descriptif des dispositifs nationaux d'insertion en Grèce.

Lila LEONTIDOU, EKKE, Athènes
Constantin TSOUKALAS, EKKE, Athènes

Dans sa première partie, cet article résume le rapport de L. Leontidou intitulé "Chômage et intégration : le cas de la Grèce; politique nationale et étude des cas de Perama et Sykies" en insistant particulièrement sur les aspects structurels des localités et sur les déficiences institutionnelles plus générales. Il présente ensuite les propositions des experts de l'EKKE (L. Leontidou et C. Tsoucalas) pour l'action future à mener dans plusieurs domaines notamment sur l'intégration sociale dans les villes et sur le rôle du groupe d'experts des pays membres de la Communauté à la DG V. Il faut préciser dès l'abord que le contrat conclu entre l'EKKE et la DG V spécifie la longueur du rapport, le nombre d'études de cas et, dans une large mesure, la méthodologie et l'approche à adopter. Un traitement adéquat du chômage et de la marginalité, qui sont parmi les concepts les plus mal définis, les plus évocateurs de valeurs différentes et les plus opaques de la recherche sociale actuelle, exigerait un projet de recherche spécial qui n'a pas été commandité à ce stade de l'étude.

1 - Conclusions des études de cas

Le processus de désindustrialisation et ses effets multiplicateurs qui ont affecté les villes grecques ont induit un important chômage urbain au cours de la dernière décennie. La tendance semble se poursuivre, particulièrement depuis que la politique dans le domaine de l'environnement a accéléré le mouvement de décentralisation industrielle. Ces évolutions négatives s'inscrivent dans un contexte de faiblesse de l'appareil

institutionnel de lutte contre le chômage. Le milieu familial a repris à sa charge beaucoup des tâches qui incombaient au secteur public et à l'Etat Providence parmi lesquelles l'aide au chômeurs et leur placement grâce à la mobilisation du réseau étendu de la famille. Alors que la crise s'accroît dans les villes, ce système devient de plus en plus inadapté pour répondre aux problèmes posés.

Cette étude s'est attachée à analyser deux communautés périphériques -Perama à Athènes et Sykies à Salonique- qui présentent une série de similarités : une structure sociale essentiellement ouvrière, une importante concentration de logements populaires bâtis illégalement sur des collines par les habitants eux-mêmes et un secteur informel considérable dans l'économie et la production de logements qui est par sa nature différent de ce que l'on peut trouver dans des communautés plus riches. Le chômage connu et enregistré est dû à des raisons différentes dans chaque communauté : le manque d'emplois féminins à Perama et la fermeture des industries traditionnelles à Sykies. Perama est la commune la plus pauvre du grand Athènes et son taux de chômage est probablement le plus élevé de Grèce alors que Sykies est mieux lotie à cet égard. La pauvreté est évidente à Perama, les revenus sont bas, les baraquements surpeuplés et les conditions de logement précaires (Leontidou et al. 1984; Polychroniades et al. 1988). Perama est en outre la deuxième zone la plus polluée de l'agglomération d'Athènes après Elefsina.

Il y a également de légères différences entre les deux communautés dans leurs relations avec les autorités centrales grecques et la CEE. Ceci nous amène à évoquer le particularisme des institutions grecques. Une de ces particularités est le rôle important joué par la famille et les réseaux informels en lieu et place des institutions de l'Etat Providence et des réseaux formels. L'autre particularité est la déficience de l'appareil institutionnel central mais également le manque de coordination entre les différents niveaux de gouvernement. A la base, il s'agit d'un manque de planification. Un grand nombre d'acteurs ont insisté de manière répétée sur le fait qu'en Grèce les plans sont élaborés mais rarement mis en oeuvre et que les politiques sont formulées de mille manières différentes en fonction d'une variété de pressions de tous ordres.

Le gouvernement local est faiblement structuré et doit "*revendiquer*" et insister pour que le gouvernement central s'implique financièrement dans des programmes et des projets de développement. En général, la façon dont les aides sont allouées est tout sauf rationnel. Elle dépend du poids politique, des liens personnels existants et du degré de pression exercé. Cette question pourrait être au centre de toute comparaison des communautés grecques si une étude plus vaste était commanditée et Perama figurerait comme un cas quelque peu extrême dans une telle comparaison. Pendant longtemps cette localité n'a pu obtenir aucune

aide au développement local. La commune était marginalisée à bien des égards (surtout socio-politiquement parlant) face au système central d'allocation des subventions.

L'extrême centralisation en Grèce, couplée au quasi clientélisme politique du passé poussent les localités à se faire concurrence augmentant ainsi la tension entre elles. Une coordination, voire même un arbitrage, sont souvent bien nécessaires. Le manque de planification ne favorise pas une bonne allocation des ressources. La coordination entre les différents projets communautaires et publics dans une localité ou dans des zones voisines (lutte contre la pauvreté, programmes intégrés méditerranéens ainsi que différents programmes politiques, environnementaux et culturels) est relativement déficiente pour la même raison. Il faudrait que l'on comprenne qu'à moins de modifier cette approche de la planification, l'intégration des chômeurs et des populations pauvres en Grèce ne pourra pas être réalisée et que la lutte contre la pauvreté ne pourra pas être gagnée.

2 - Propositions d'actions pour l'avenir

Les programmes d'intégration des chômeurs ou des populations marginales dans l'activité économique par la création de nouveaux emplois doivent être combinés à une formation ou à une requalification de la main d'oeuvre. En fait, le faible taux de réussite dans les universités des zones urbaines à population ouvrière en Grèce, provoque le chômage chez les jeunes et suscite chez les habitants la volonté d'être formés à la fois dans les métiers traditionnels et dans les nouvelles technologies.

Les programmes d'intégration sociale devraient également être combinés avec des programmes de développement du logement, d'amélioration de l'infrastructure et de rénovation urbaine mais les propositions pertinentes de Perama et Sykies qui vont dans ce sens n'ont jusqu'à présent reçu aucun financement. Plusieurs problèmes d'importance sont en jeu : la revitalisation du secteur de la construction qui est depuis longtemps en crise causant ainsi du chômage dans les villes; la revitalisation des industries de fabrication liées à la construction, secteur d'exportation autrefois florissant et aujourd'hui en déclin; l'importance du logement comme base du travail à domicile dans les régions où les emplois informels ou la sous-traitance sont répandus, l'importance des infrastructures techniques; la création d'équipements sociaux dans les quartiers pauvres pour libérer les ouvrières des travaux domestiques lourds, ...

En ce qui concerne les propositions pour l'administration et le travail futur à la DG V, il faut insister sur le fait que seuls des buts à court terme peuvent être atteints si le groupe continue à travailler sans s'orienter vers une recherche dans le domaine de

l'emploi et de l'intégration sociale. Les rapports commandités n'étaient que des études descriptives souffrant particulièrement d'un manque d'homogénéité dans la définition et l'appréciation des concepts d'emploi et de marginalité ainsi que des concepts de sans-abris, de non-officialité, de polyvalence sociale, ... Si aucune nouvelle recherche n'est commanditée, la seule fonction du groupe d'experts pourra d'être d'évaluer en surface les initiatives locales dans des zones déjà aidées et de garantir l'existence de certains liens entre la CEE et les localités concernées par le rapport.

La mise en oeuvre des programmes existants pourrait être observée et évaluée en continu par un comité de pilotage permanent constitué à partir des divers instituts de recherche, agences de planification ou départements universitaire de pays participant au programme de la DG V. Le comité peut contribuer à créer une synergie, une sensibilité commune, une animation et des liens d'information entre les communes inscrites dans le programme, la CEE et les localités étrangères. Les contacts, les flux d'information et la coordination peuvent être pris en charge par un observatoire permanent à la CEE composé de représentants des pays participant au programme. En outre, le comité de pilotage devrait tenir une sorte de "carnet de bord" des localités sous observation pendant une période d'au moins 5 ans. Idéalement, il faudrait y ajouter un "journal" des ménages et des entreprises aidées ou impliquées dans les programmes mis en oeuvre, pour pouvoir juger de l'efficacité de ces derniers et découvrir les effets pervers causés par les stratégies utilisées par les acteurs pour surmonter certains obstacles.

Il est cependant impossible d'évaluer des projets sans consacrer une partie du temps et de l'énergie qu'on y investit à la recherche. Les initiatives pertinentes des universités et des instituts de recherche des pays participant ne sont pas à négliger et ceux qui s'occupent de développement local peuvent être orientés vers les questions de politique. Une recherche comparative et horizontale est nécessaire pour pouvoir évaluer les initiatives locales. Par exemple, on peut faire une comparaison systématique, sur une période de temps donnée, entre d'une part des communautés observées par le comité de surveillance et d'autre part, des communautés non assistées qui partagent avec les précédentes certaines caractéristiques. A travers cet exemple, on peut répondre à des questions telles que celles-ci : L'assistance crée-t-elle le développement ou de nouveaux types de ségrégation ? Les personnalités locales changent-elles à cause des politiques, de la mobilisation locale ou de certaines évolutions dans les structures des localités ? Les initiatives des différents acteurs dans chaque communauté se concrétisent-elles ou n'aboutissent-elles pas quand on les analyse ? Y a-t-il des effets pervers indésirables ? Les acteurs conçoivent-ils des stratégies imprévues et quel est leur impact ? Les stratégies domestiques qui n'étaient pas prévues par

les planificateurs ne devraient pas toujours être évaluées négativement. Elles sont souvent le signe que les acteurs tirent parti, au maximum, des fonds dépensés pour leur bien-être. Une recherche de ce type est particulièrement pertinente en Grèce parce que les couches populaires grecques sont très inventives à cet égard.

La discussion qui précède met en exergue le besoin de mener des recherches dans des domaines qui sont par excellence les plus opaques de la recherche sociale et cela pas seulement en Grèce. En fait, les conclusions fondées sur des rapports descriptifs et la connaissance brute des agents vivant et travaillant dans une localité peuvent être inutiles pour formuler des politiques. Il est absolument nécessaire de mener des recherches sur les sujets mal définis et peu étudiés que sont l'emploi, la pauvreté et la marginalité ainsi que sur leurs causes et les différences géographiques qui les caractérisent.

République d'Irlande

Synthèse du rapport descriptif des dispositifs nationaux d'insertion en République d'Irlande.

Haris Martinos, Local and Regional Development Planning, Londres

Contrairement à ce qui se passe dans la majeure partie des autres Etats membres de la Communauté, la politique urbaine n'existe pas comme politique distincte ou séparée. La régénération des zones urbaines repose sur une multiplicité d'interventions qui relèvent de compétences générales qui ne se présentent pas particulièrement sous un affichage urbain. Elles s'intègrent dans les tâches des ministères les plus importants tels que celui des finances, de l'aménagement du territoire et de l'environnement, de la santé, de la sécurité sociale, de l'éducation, ... Elles s'inscrivent dans le champs des compétences d'un certain nombre d'organismes publics spécialisés de promotion industrielle -tel que l'Industrial Development Authority et le Shannon Development (un organisme régional de développement)- ou de formation de la main d'oeuvre (FAS).

L'examen des mesures mises en oeuvre suppose une certaine compréhension de l'industrialisation et de l'urbanisation de l'Irlande et du système institutionnel dans lequel ces mesures sont formulées.

1 - Le processus d'industrialisation et d'urbanisation

C'est dans les années soixante, avec l'arrivée au pouvoir d'une nouvelle administration et l'élaboration d'une approche dynamique de la planification que le développement économique a démarré en Irlande. Le

pays profite alors de la combinaison de facteurs tels que l'ouverture au libre-échange et une politique d'investissement public dans l'industrie dans un contexte de reprise de l'économie internationale.

Pays à dominante rurale, l'Irlande a connu au fil des années qui ont suivi son indépendance une forte hémorragie démographique qui débouche dans les années cinquante sur "une crise psychologique nationale" mettant en question la viabilité de l'Etat irlandais. Cette hémorragie démographique s'accompagne d'un fort exode rural en direction des villes. La population urbaine passe ainsi de 32% de la population totale en 1926 à 46% en 1961.

Cette urbanisation a été essentiellement le fait de la région de l'Est (Lenister) et surtout de la région de Dublin. Dans les années soixante et soixante dix, période de croissance économique rapide, l'Irlande connaît une sorte de boom démographique lié à la croissance naturelle et à une inversion du mouvement migratoire. En 1971, la population urbaine représente 52% de la population totale et ce mouvement se poursuit au cours des années soixante dix puisqu'en 1981, 63% de cette population vit dans les agglomérations de plus de 200 000 habitants. Parmi elles Dublin occupe une place à part puisqu'avec 1 million d'habitants en 1986, la capitale représente à elle seule 29% de la population irlandaise.

Ce mouvement d'industrialisation et d'urbanisation s'est réalisé de manière spontanée dans un quasi vide politique. L'intervention des pouvoirs publics en matière de planification du développement social et économique a été très limitée ce qui a conduit à une prééminence de la capitale dans la vie politique, sociale et économique de l'Irlande et à une désarticulation de la structure du pays.

L'abandon des programmes nationaux d'aménagement dans les années soixante dix, l'absence d'un niveau régional d'aménagement, l'inefficacité d'un système local de gestion ne disposant pas des ressources nécessaires n'ont pas facilité la maîtrise du processus de développement.

Pourtant diverses initiatives ont été prises depuis le début des années soixante. Ainsi en 1963, le Local Government Act avait pour objectif la création de 87 autorités locales ayant des compétences en matière d'aménagement dans le cadre de programmes quinquennaux de développement. Les plans d'aménagement devaient traiter notamment de l'utilisation du territoire, du zonage, des problèmes de transport, de la rénovation et de l'amélioration des secteurs dégradés. L'approche adoptée par l'administration, certaines dispositions législatives montraient que cette initiative se voulait un processus dynamique visant à stimuler le développement social et économique en confiant aux collectivités locales une compétence de "conseil de développement".

Une autre initiative en 1964, la création de An Foras Forbartha (Institut national d'aménagement du

territoire et de recherche sur la construction) avait pour objectif de fournir une source indépendante de connaissances techniques, d'informations et de formation dans le domaine de l'aménagement du territoire et le développement des villes et des zones rurales. Cet organisme a été supprimé depuis et ses missions confiées au Ministère de l'Environnement.

Malgré ces initiatives, les collectivités locales n'ont jamais fonctionné comme des conseils de développement, leur pouvoir étant extrêmement limité. En réalité la loi de 1963, a été plus un outil régulateur qu'un instrument de développement. Elle n'a pas permis que s'établissent des liens entre l'activité locale d'aménagement et les objectifs de développement social et économique au niveau national. Dans l'ensemble, le système local d'aménagement est considéré comme étant trop coupé des considérations stratégiques et comme ne disposant pas des moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

En conséquence, la période qui a suivi la promulgation de la loi a été marquée par une absence de progrès voire une régression du système politico-administratif local. Ainsi les années soixante dix ont été marquées par une recentralisation croissante du pouvoir et une érosion de l'autonomie financière des collectivités locales alors que, dans le même temps les organismes publics gagnaient en puissance dans leurs interventions.

Malgré la timidité de la réforme régionale et cela contrairement à ce qui s'est passé dans les autres pays membres de la Communauté, neuf régions ont cependant été créées pour être utilisées comme des relais du gouvernement central. Toutefois, cet échelon régional de déconcentration administrative n'a pas permis une meilleure coordination des interventions. En outre les organisations régionales de développement qui avaient été créées pour assurer cette coordination ont été supprimées en 1987.

Plusieurs arguments ont été avancés pour justifier cette tendance recentralisatrice : la nécessité d'une approche nationale compte tenu des effets de nivellement de la récession, le retard de développement de l'Irlande par rapport aux autres pays membres qui fait de la totalité de l'Irlande "une région" éligible aux fonds structurels. Bref, la priorité a été de réduire le retard par rapport aux autres pays plutôt que de réduire les disparités internes. Cette recentralisation a eu des conséquences dommageables pour le traitement des problèmes urbains qui, on le sait, appellent des réponses adaptées au niveau local.

2 - L'évolution des politiques urbaines

Le contexte irlandais est caractérisé par l'absence de politique urbaine spécifique au niveau national. Les interventions en milieu urbain sont rares et l'expérience limitée. Les initiatives ont été principalement orientées vers les infrastructures et l'aménagement dans une

perspective étroite. Ces politiques sectorielles ont été, un peu comme dans le cas du Royaume Uni, à l'origine des problèmes rencontrés aujourd'hui dans les zones urbaines.

Jusqu'aux années cinquante, l'urbain fait l'objet d'une certaine prévention. Les décideurs, les sphères officielles politiques et administratives se réfèrent alors et, dans une certaine mesure, se réfèrent toujours à un modèle rural. La formulation des politiques reflétait une philosophie rurale qui ignorait le fait que l'Irlande connaissait un profond mouvement d'urbanisation. Dans ces conditions, le système politico-administratif n'a pas pris conscience des difficultés et des problèmes de toute nature qu'avaient à affronter les villes.

Au cours des années soixante et soixante dix, la politique mise en oeuvre a entraîné la dispersion des populations et la croissance des banlieues. L'objectif était alors de répondre aux besoins de logement des populations et d'améliorer les mauvais logements des centres urbains. De son côté l'urbanisation à la périphérie des villes a abouti à la création et à la croissance de grands lotissements monofonctionnels, sans équipements, habités essentiellement par des ménages jeunes, coupés de leurs bases communautaires. Dans ces lotissements on a assisté à la concentration de toutes sortes de difficultés au cours des années soixante dix et quatre-vingt. Parallèlement et à cause de cette politique, les centres anciens se sont vidés de leurs populations et ont vu se détériorer leur tissu social en même temps que se dégradaient les logements et les équipements.

Au cours des années quatre-vingt, la politique urbaine s'est un peu plus soucieuse de la rénovation de l'environnement et des infrastructures ainsi que de la conservation du patrimoine des grandes villes. Cette politique inclut la restauration des immeubles, l'aménagement des infrastructures et des espaces publics ainsi que la promotion des activités privées. Entre 1985 et 1987, un programme d'aide financière a permis d'encourager la revalorisation des centres urbains.

En 1981, à la suite d'une étude réalisée par le "National Economic and Social Council" sur la croissance et le déclin de Dublin, un ambitieux programme de revitalisation a été lancé. Les propositions d'action ont été focalisées sur l'environnement, l'aménagement du territoire et les infrastructures. En particulier, l'approche a cherché à intégrer la dimension économique et sociale en mettant en oeuvre des projets concernant certains groupes sociaux habitant dans les centres-ville : augmentation des possibilités d'emploi, introduction de programmes éducatifs prioritaires à l'intention de groupes défavorisés, mise en place de systèmes d'assistance sociale reposant sur l'action des communautés de base. Les résultats obtenus sont essentiellement l'oeuvre des collectivités locales et ont surtout concerné le développement résidentiel des centres-ville.

Une autre initiative en matière urbaine a été la promulgation de l'Urban Renewal Act qui a permis de créer la Custom House Development Authority dont l'objectif est le réaménagement des docks de Dublin (Custom House Docks). Ce projet porte sur la rénovation des infrastructures et le développement économique. Il bénéficie d'importantes incitations fiscales avec l'espoir d'attirer des investissements privés et des entreprises. Par ailleurs, un programme de développement a été lancé articulant l'aménagement du territoire et la dimension économique, social et communautaire du développement dans une zone particulièrement défavorisée du centre de Dublin. Dans le cadre de cette loi des dispositions ont été également retenues pour pouvoir délimiter d'autres zones où il est "particulièrement nécessaire de promouvoir la rénovation urbaine".

Dans le domaine de la formation des initiatives ont aussi été lancées. En particulier An Foras Aiseanna Saothair (FAS), un organisme national de formation qui a été régionalisé, s'oriente vers la régénération économique et communautaire dans les zones urbaines et rurales. Cet organisme offre toute une série de programmes nationaux portant sur la formation, la recherche d'emploi, la création d'entreprise dans la perspective de promouvoir l'insertion économique des individus et des groupes.

L'initiative la plus récente qui fait d'une certaine prise de conscience du "problème urbain" en Irlande, est l'annonce par le Gouvernement nouvellement constitué en 1989, d'un programme en dix points comportant des programmes spéciaux d'assistance notamment dans le domaine de la formation et de l'accès à l'emploi pour les zones urbaines défavorisées connaissant un chômage élevé. Dans ce contexte, le gouvernement a également déclaré qu'il s'engageait à encourager une participation plus active de la CEE à l'élaboration et à la mise en oeuvre de ces programmes qui seraient gérés par le FAS.

Un point encore à souligner, c'est le rôle essentiel joué dans les années quatre-vingt par les bénévoles et les organisations communautaires dans les initiatives de revitalisation au niveau local ceci en l'absence de politique nationale mise en place en ce domaine.

Italie

Synthèse du rapport descriptif des dispositifs nationaux d'insertion en Italie.

Enzo MINGIONE, Milano

Dans une rapide introduction, il est nécessaire d'expliquer quels sont les aspects, institutionnels ou non, qui pèsent sur les programmes de récupération des espaces sociaux urbains marginalisés et quelles sont les possibilités et réalités concrètes d'intervention qui se présentent.

1 - Le système institutionnel

Du point de vue institutionnel, l'Italie apparaît plus ou moins bien outillée pour mener des interventions focalisées sur le territoire des grandes cités. Le système de décentralisation politico-administratif est peu efficace et ceci pour trois raisons au moins :

- premièrement, compte tenu du fait que les Zones de Déconcentration (les espaces infra-communales) n'ont pas la faculté de formuler des programmes politiques autonomes, ni n'ont montré de réelles capacités de faire des propositions, la Commune qui est l'unité administrative de base ayant de réelles capacités d'intervention politique, apparaît comme une entité trop grande et trop soumise aux demandes politiques générales pour mettre en oeuvre efficacement des politiques d'intervention particulière;
- par ailleurs la Commune a une autonomie économique et financière trop limitée pour mettre en oeuvre des interventions qui ne sont pas aidées financièrement par les collectivités territoriales supérieures (Etat et Régions);
- enfin le système des compétences locales est très compliqué et difficile à coordonner

Une nouvelle loi sur les collectivités territoriale est depuis quelques années en discussion au Parlement et quand elle sera approuvée, elle devrait atténuer les effets négatifs des deux premiers facteurs en créant pour les aires métropolitaines une entité plus grande articulant Communes et Quartiers, dans laquelle aussi bien la Commune Métropolitaine que la Commune Quartier devraient avoir une plus grande autonomie et une plus grande capacité d'intervention.

Dans l'état actuel, en termes très synthétiques, le système politico-administratif est construit de la manière suivante :

1.1 Les Régions ont une large autonomie législative et financière limitée cependant par le manque d'autonomie fiscale. Les cinq régions à statut spécial ont une plus grande autonomie législative, différente cependant entre elles (cette autonomie est en particulier maximum pour la Sicile), sans disposer d'une entière liberté sur le plan de la fiscalité. Par rapport à la problématique qui nous intéresse, l'intervention des Régions articule deux secteurs importants, celui du marché du travail et de la formation professionnelle d'une part, celui de l'assistance et des services sociaux d'autre part.

Les régions ont un pouvoir particulièrement important dans le domaine de la formation professionnelle. Elles mettent en oeuvre un très large éventail de cours de formations destinées à des milliers de jeunes pour un montant de dépenses de plusieurs centaines de millions de lire.

Dans le secteur du marché du travail, le rôle de la Région est différent. Dans ce domaine, l'intervention

a essentiellement une fonction de connaissance et de contrôle du développement des activités et des besoins de formation professionnelle. A cette fin, quelques régions ont institué des Observatoires du Marché du Travail et des Offices Régionaux du Travail.

En ce qui concerne l'assistance et les services sociaux, les Régions développent une fonction de définition des lignes stratégiques de politique sociale et de programmation des interventions. En la matière, elles ont une compétence législative exclusive et une capacité de financement des Unités Sanitaires Locales (USL) et des autres collectivités locales de niveau inférieur (Province et Commune notamment). C'est à la commune qu'il revient en fait d'appliquer le contenu des lois régionales et de les mettre en oeuvre en même temps que de gérer les programmes d'intervention.

1.2 En ce qui concerne les Provinces, celles-ci ont une autonomie limitée aux interventions culturelles et au financement des initiatives allant dans ce sens. Elles sont quasiment incompétentes dans le domaine qui nous préoccupe. En ce domaine, la Province dispose d'une capacité de gestion d'une partie des agents qui travaillent dans quelques unes des structures de service social. Pour ces agents, elle a une compétence dans le domaine de la formation et de la qualification professionnelles.

1.3 Nous avons déjà présenté les problèmes et les limites de l'intervention des Communes. Elles sont cependant le noeud crucial en ce qui concerne le type d'intervention qui nous intéresse.

1.4 Comme nous l'avons déjà dit, les Conseils des Zones de Déconcentration peuvent assumer au maximum un rôle propositionnel mais en général ils se limitent à des interventions de contrôle des effets des politiques municipales mises en oeuvre sur leur territoire. Toutefois, la tâche de ces Conseils sur leur territoire de compétence est de réaffecter les éventuels logements disponibles à des fins sociales. A ce propos, il est nécessaire de souligner qu'un tel niveau institutionnel de déconcentration est présent dans un très petit nombre de villes (elles n'existent pas à Naples par exemple), qu'il répond à des critères divers de délimitation territoriale et qu'il peut disposer de compétences très spécifiques. Par exemple, la Commune de Milan a délégué récemment à de telles zones la possibilité de verser des aides (sur fonds communaux) aux personnes âgées dans le besoin.

1.5 Les Consortium Inter-communales n'ont pas d'incidence sur les problèmes examinés. Les Consortium des aires métropolitaines se limitent à des interventions de contrôle sur la programmation des réseaux de transport et des infrastructures alors que les Consortium de communes de montagne qui ont une plus grande capacité d'intervention ne concernent pas, par définition, de grandes agglomérations urbaines.

Dans le cadre de cette problématique et pour avoir une idée approximative du système d'intervention

institutionnel il faut tenir compte de deux autres aires de compétence :

- celle relative aux services extérieurs de l'Etat national avec toutes les difficultés de coordination entre eux et les collectivités locales;
- celle qui correspond à la sphère de mise en oeuvre de certaines Lois nationales qui intéressent particulièrement l'accès au travail et la création d'emploi.

Trois services extérieurs de l'Etat sont intéressants par rapport à notre problématique : les Unités Sanitaires Locales (USL), les districts scolaires et les inspections académiques, les bureaux de placement. A ce niveau, les difficultés de coordination des politiques dépendent soit de l'absence d'une programmation conjointe des interventions, soit au fait que la géographie des diverses compétences locales est incohérente notamment en ce qui concerne l'articulation des interventions étatiques. Ainsi, la diversité des découpages territoriaux entre les USL et les districts scolaires est flagrante.

1.6 Les USL sont des entités de gestion locale du système sanitaire national qui dépendent financièrement des Régions et administrativement du Ministère de la Santé. Leurs responsables sont dans une large part élus au suffrage indirect par les conseils municipaux. Les USL ont une capacité assez limitée d'intervention pour ce qui concerne les problèmes que nous venons de considérer, soit parce qu'elles ont des difficultés avec la gestion ordinaire du système de santé, soit parce qu'elles sont dépendantes financièrement et présentent des rigidités. Le seul secteur dans lequel on enregistre une intervention sporadique est celui de l'aide sanitaire aux personnes âgées.

1.7 De son côté, la capacité d'intervention des districts scolaires est quasiment nulle. Ces districts sont des instances où siègent en partie des élus, des enseignants et des parents d'élève. Il en est de même des Inspections académiques où les fonctionnaires du Ministère de l'Education Publique se limitent au contrôle du système d'enseignement. En l'absence de financements et d'initiatives spécifiques en matière législative, il n'y a pas de moyens de limiter les possibilités d'échapper à l'obligation scolaire, de favoriser le rattrapage scolaire ou de mettre en place la formation des adultes qui relève de la compétence des Régions.

1.8 Quant aux bureaux de placement, ce sont des services extérieurs du Ministère du Travail jusqu'il ya quelques années gérés par des fonctionnaires du Ministère à l'exception de la Sicile où la gestion de l'embauche est depuis plusieurs années le fait des représentants syndicaux. Leur compétence est principalement limitée à l'élaboration des listes de chômeurs et à l'initiation au travail. Par rapport à notre problématique, il faut souligner le fait que le retard et

les difficultés que rencontrent ces bureaux pour comptabiliser les informations et constituer des banques de données en temps réel constitue un obstacle notable à une meilleure efficacité de la politique d'intervention.

2 - Les dispositions législatives et les initiatives locales

Nous nous bornerons à ne citer que quelques unes des initiatives législatives qui abordent la question de la marginalité par et dans le travail et celles qui pourraient développer un rôle d'observation de l'insertion dans les zones de marginalité sociale.

Qu'il s'agisse des contrats de Formation-Emploi, qu'il s'agisse des programmes de 150 heures de formation scolaire, en particulier ceux qui relèvent des cours d'alphabétisation des adultes, ces dispositions ont un faible rôle parce qu'elles résultent d'initiatives administratives et ont de ce fait un faible poids en terme de traitement des concentrations locales de risques ou de marginalité. Au contraire, plus l'économie locale est faible et désavantagée, moins on trouve d'initiatives dans cette direction.

En revanche deux lois étatiques orientées vers la Création d'Emploi dans le Sud ont eu un certain effet. Il s'agit de la loi De Vito pour l'entrepreneuriat des jeunes et l'article 23 de la loi de finance de 1988 pour la création de postes de travail pour les jeunes aux chômage dans les emplois d'utilité publique. La monographie sur Naples fournit quelques évaluations sur l'efficacité, le fonctionnement et l'importance locale de ces interventions.

On doit aussi faire allusion au système du volontariat, à sa relative absence de coordination avec l'intervention institutionnelle et à son efficacité dans l'affrontement des problèmes liés à la marginalisation sociale. En premier lieu, on doit souligner la diversité entre trois branches du volontariat même si, dans la réalité, il est difficile de les distinguer :

- le volontariat catholique et plus largement religieux (les minorités protestantes et juives sont, relativement à leur importance, très actives);
- le volontariat qui dépend des partis politiques de gauche et surtout des syndicats;
- le volontariat né des mouvements politiques des années 68-71.

Le volontariat catholique est présent de manière capillaire et a maintenu de solides bases d'initiative avec le soutien des financements publics. L'articulation dans les paroisses en plus des associations et les fondations fournit au volontariat catholique une capacité notable d'intervention focalisée sur le territoire. Le flux d'argent public assez consistant a permis souvent de rénover l'intervention sans perdre une autonomie garantie par le caractère même de

l'organisation religieuse. Les problèmes proviennent surtout de la partialité et du caractère sporadique de ces initiatives.

Les partis de gauche et les syndicats ont traditionnellement promu de telles initiatives de volontariat mais leur mise en oeuvre a été plus problématique que celles émanant du milieu catholique et cela pour deux raisons au moins : une implantation territoriale beaucoup moins continue, forte dans les zones de concentration ouvrière et faible dans les autres zones (notamment dans les villes méridionales et dans les centres historiques des grandes métropoles au tissu social mixte); une plus grande vulnérabilité de leur identité par rapport aux financements publics qui s'ils sont nécessaires pour étendre l'intervention se révèlent périlleuses pour l'efficacité et à l'orientation de l'action.

Ces deux limites sont amplifiées si on les confronte aux initiatives volontaires prises par le mouvement né de 1968, comme nous l'examinons dans la monographie sur Milan à propos du Centre Social Leoncavallo.

Il est maintenant temps de faire allusion à la diversité de situation des trois cités italiennes choisies pour les études monographiques (Milan, Naples, Gênes). Milan et Naples sont les deux plus grandes et les plus anciennes zones métropolitaines italiennes. Elles se trouvent de nos jours aux deux extrêmes en ce qui concerne la marginalisation urbaine.

Milan est le centre d'une zone économique très dynamique : la marginalité est assez bien contenue et concerne des groupes particulièrement désavantagés, notamment une minorité de jeunes qui ont connu un échec scolaire et des problèmes familiaux, des handicapés, des anciens pauvres, et socialement isolés et un nombre croissant d'immigrés en provenance de pays sous développés attirés par une forte demande de travail clandestin, sous payé.

A Naples, le chômage des jeunes et des adultes de longue durée est un phénomène de masse qui concerne des centaines de milliers de citoyens. Le phénomène s'enracine dans le syndrome urbain méridional de carence des services publics, dans les distorsions liées au clientélisme, dans le poids de la criminalité organisée et des affaires du trafic de drogue. A tout cela s'ajoute les effets ambigus du tremblement de terre de 1980 qui, d'un côté, a détruit des habitations et des activités et de l'autre, a attiré des investissements et des interventions exceptionnelles avec des effets rien moins que transparents.

Par leurs différences et par leur grande ampleur, les deux cas nous ont semblé présenter un grand intérêt pour la CEE. A ces deux cas nous avons voulu ajouter une monographie partielle sur le cas de Gênes pour apporter des éléments sur l'intervention orientée vers la lutte contre les effets de la désindustrialisation, intervention qui serait restée dans l'ombre dans le cas

de Milan et de Naples. Dans la première ville en fait la diminution de l'emploi industriel est plus que compensée par la croissance de l'emploi tertiaire alors que dans la seconde, le poids relativement faible de l'activité industrielle, même jouant un rôle historique décisif dans la faiblesse économique de cette zone, met la question de la désindustrialisation au second rang par rapport à d'autres problèmes plus grave de marginalisation sociale. De ce point de vue, la monographie sur Gênes est exclusivement orientée vers les interventions de réindustrialisation qui sont sousentendues, tout en étant en partie présentes, dans les deux autres monographies.

Luxembourg

Synthèse du rapport descriptif des dispositifs nationaux d'insertion au Luxembourg.

Pierre ANSAY, ASBL DEFIS, Bruxelles
Catherine BASTYNS, ASBL DEFIS, Bruxelles

Avec la collaboration de l'ASBL CEPS/INSTEAD, Walferdange.

Cet article présente les dispositifs généraux visant l'insertion socio-professionnelle au Luxembourg sachant qu'il n'existe apparemment pas de dispositifs spécifiquement urbains. Il est par contre évident que les projets de renforcement de la cohésion sociale en milieu urbain, de développement social des quartiers, d'attaque synergique des problèmes multiples qui affectent les quartiers défavorisés, peuvent et doivent mobiliser les dispositifs généraux pour faire des montages opérationnels localement adéquats.

Sont ainsi répertoriés les dispositifs dans les domaines de l'aide sociale, de la politique de l'emploi et de la formation orientée vers les personnes peu qualifiées, sans emploi ou travaillant dans des secteurs menacés.

1 - L'aide sociale : le droit à un Revenu Minimum Garanti (RMG)

A côté de l'aide sociale publique ou privée, la législation luxembourgeoise a récemment établi le droit à un Revenu Minimum Garanti (loi du 6/07/1986).

Rompant avec la tradition d'une aide essentiellement variable en fonction des situations particulières des assistés et des ressources dont disposent les institutions d'assistance, le niveau du RMG ne varie plus qu'en fonction de la communauté domestique. L'originalité du RMG luxembourgeois réside en ceci que les prestations allouées consistent en un complément correspondant à la différence entre le

revenu minimum garanti tel que défini par la loi et la somme des ressources dont les membres de la communauté domestique disposent. C'est pourquoi on l'appelle le complément RMG.

Son esprit diffère en cela du Minimex belge. Alors que l'octroi du Minimex est soumis à la double condition que le bénéficiaire ne dispose pas de ressources et qu'il démontre qu'il n'est pas en mesure de s'en procurer, l'institution du revenu minimum garanti luxembourgeois conçoit que la variété des ressources provenant du travail ou de prestations de la Sécurité Sociale combinée à la variété des compositions de ménage donne lieu à l'établissement de revenus qui par communauté domestique, sont inférieurs au RMG. D'où l'octroi d'un complément.

Au 1/01/1988, les montants du RMG étaient les suivants :

| | |
|-------------------------------------|-----------|
| - Un adulte | 23 037 FL |
| - Deuxième adulte | 7 909 FL |
| - A partir de la troisième personne | 6 591 FL |
| - Pour tout enfant | 3 295 FL |
| - Supplément personne impotente | 6 050 FL |

Au montant présentés ici s'ajoutent éventuellement les allocations familiales et les allocations pour les personnes gravement handicapées.

C'est l'office Social de la commune qui instruit le dossier RMG et assure le service du complément dans les cas d'urgence et au cours des trois premiers mois, mais la charge du complément incombe au Fonds National de Solidarité.

Contrairement aux dispositions belges, la limite d'âge prévue aux conditions d'octroi du RMG est relativement élevée (30 ans) ceci en raison du fait qu'il existe un certain nombre de dispositions en faveur de l'emploi des jeunes.

2 - Politique de l'emploi

La situation de l'emploi est favorable au Luxembourg où l'on enregistre une progression moyenne de l'emploi salarié de 3,4% depuis 1984, ce qui correspond à la création de près de 5 000 emplois par an.

Malgré l'essor de l'emploi, l'année 1987 faisait apparaître une rupture singulière avec une augmentation du taux de chômage. Au début de 1988, la population des sans emploi a dépassé le cap des 3 000 personnes, niveau historiquement très élevé. Cette croissance de l'inactivité forcée est à mettre en relation avec la création de revenu minimum garanti, le bénéfice de cette mesure étant généralement subordonné à l'introduction d'une demande d'emploi.

En tout état de cause, on dénombrait en 1988 2783 demandeurs d'emploi (dont 60% d'hommes), soit 1,5% de la population active. A la même époque, on compte à peine plus de 1000 chômeurs complets indemnisés.

Quoiqu'une telle situation exclut qu'on parle d'un problème global du chômage, il n'en est pas moins vrai que ce sont certaines catégories qui sont particulièrement menacées par le chômage, à savoir les jeunes et les personnes ne bénéficiant d'aucune formation spécifique. C'est pourquoi, plusieurs mesures ont été mises sur pied qui visent à optimiser l'adéquation entre l'offre et la demande d'emploi. Elles consistent à favoriser les possibilités de redistribution du travail (pré-retraite solidarité), à inciter l'apprentissage dans des secteurs en appel de main d'oeuvre et à offrir diverses aides à la réinsertion, aux chômeurs ou aux employeurs qui les embauchent.

Il faut aussi également souligner une particularité du système de protection sociale luxembourgeois qui concerne le chômage des indépendants. Les travailleurs indépendants qui cessent leur activité pour des raisons indépendantes de leur volonté peuvent sous certaines conditions bénéficier d'allocations de chômage alors qu'en Belgique ce n'est le cas que pour les indépendants qui étaient précédemment au chômage. S'il tombe sous le sens que la situation de chômage n'est pas en soi désirable et qu'elle constitue à elle seule une menace d'exclusion, il n'en est pas moins vrai que le droit au chômage est préférable à l'exclusion de facto des bénéficiaires de la Sécurité Sociale.

Dans le même ordre d'idée, on mentionnera que le Fonds pour l'Emploi garantit pour un temps leur salaire aux salariés qui perdent leur emploi du fait de la faillite de l'employeur et que sont prévues des aides à la mobilité géographique pour des demandeurs d'emploi qui trouveraient à s'embaucher à plus de 30 km de leur domicile.

3 - Formation professionnelle

Le Fonds pour l'Emploi comprend une section spéciale destinée à promouvoir la formation pratique en entreprise ainsi que l'insertion et la réinsertion professionnelle des demandeurs d'emploi. Cette section spéciale apporte son concours financier à une série de mesures principalement orientées vers les jeunes mais également vers les autres catégories de demandeurs d'emploi ou les personnes travaillant dans des secteurs menacés.

La corrélation tout à fait générale entre le manque de formation et le chômage est encore plus nette en ce qui concerne les jeunes chômeurs. Les caractéristiques des demandeurs d'emploi de moins de 25 ans (632 en janvier 1989) font clairement apparaître que le critère déterminant est le manque de formation professionnelle. En effet, 61,7% des jeunes demandeurs d'emploi inscrits à l'administration de l'Emploi sortent de l'école primaire et ne peuvent pratiquement se prévaloir d'aucune autre formation.

Il faut cependant signaler un élément positif : le taux de rotation des jeunes chômeurs est important. Près des 2/3 d'entre eux sont inscrits depuis moins de

trois mois à l'administration de l'Emploi. On est donc en droit d'estimer que les diverses mesures favorisant l'emploi des jeunes ou combinant travail et formation jouent efficacement leur rôle. Il s'agit notamment des contrats de stage d'initiation en entreprise, des primes d'orientation octroyées pour les années d'apprentissage, des aides à l'embauche des apprentis. De manière générale, la contribution des employeurs à la formation des jeunes sous forme d'embauche d'apprentis est rétribuée par des primes.

Pays-Bas

Synthèse du rapport descriptif des dispositifs nationaux d'insertion aux Pays-Bas

C. D. MAK, SGB0 - VNG, Den Haag

Une confrontation de la politique urbaine et des transformations des villes hollandaises met en évidence le rôle dominant de la politique gouvernementale en général et de la politique du gouvernement central en particulier. C'est pour cette raison qu'après avoir décrit et analysé les évolutions urbaines, on ne peut que conclure à la nécessité de les étudier dans le cadre d'une approche institutionnelle.

Dans ce cadre, le fait que les municipalités néerlandaises dépendent du gouvernement national pour la mise en oeuvre de leurs propres politiques est un autre aspect frappant de la manière dont sont organisées la gestion et les finances publiques en Hollande. La meilleure façon d'illustrer la nature intensive et extensive des relations entre les municipalités néerlandaises et le gouvernement national est d'analyser l'organisation des finances publiques dans le pays. Il y a en conséquence relativement peu de différences dans les politiques urbaines mises en oeuvre par les différentes municipalités et dans les solutions apportées à toute une série de problèmes urbains et régionaux.

1 - Le contexte institutionnel

L'observation des évolutions récentes de la politique urbaine montre que la politique d'assistance sociale est la réponse la plus utilisée pour faire face aux problèmes que rencontrent les groupes sociaux défavorisés. Historiquement, on peut faire une distinction entre le rôle des trois partenaires les plus actifs dans ce type de politique. Ces partenaires -le gouvernement central, les municipalités et les partenaires privés- ont chacun des responsabilités spécifiques en matière de politique sociale en Hollande.

Dans le temps, trois périodes peuvent être distinguées. La première période est celle de la politique sociale avant la seconde guerre mondiale. A cette époque, tout le système administratif néerlandais

était calqué sur le système confessionnel "Verzuiling". Les organisations sociales étaient régies par les différentes églises. La seconde période, celle de l'après guerre, se caractérise par un processus continu de sécularisation et une orientation constante en direction de la société du Welfare. L'idée que l'assistance sociale est une responsabilité essentielle du gouvernement a fait du chemin dans les esprits. Dans les années quatre-vingt, on distingue une troisième période qui témoigne d'une décentralisation graduelle de la politique sociale. En 1982, un changement important se produit. Les subsides sociaux dont l'usage est bien défini ont été transférés au Fonds des Municipalités. Le premier objectif était, bien sûr, de stimuler la décentralisation mais ce changement a également représenté une mesure de restriction majeure. Avant cette modification générale, les quatre plus grandes municipalités des Pays-Bas (Amsterdam, Rotterdam, La Haye et Utrecht) avaient déjà passé un accord spécial avec le gouvernement central concernant les budgets sociaux dans le cadre de la "Convention-Sécurité Sociale". Il y était déjà stipulé que les fonds sociaux seraient transférés directement à ces municipalités au lieu d'un transfert limité aux seuls subsides sociaux pré-affectés.

Malgré ce processus de décentralisation, la répartition des rôles des partenaires les plus importants de la politique sociale peut toujours être décrite de la façon suivante. Le gouvernement central fournit les financements en arrêtant des conditions d'utilisation de l'argent plus ou moins strictes. Les municipalités mettent en oeuvre les politiques du gouvernement central en respectant les conditions édictées par lui (elles organisent en fait la politique sociale). Quant aux institutions privées liées à l'origine à des organisations religieuses, des organismes de charité et des mouvements d'émancipation, elles restent les principales dépositaires de cette politique sociale.

Partant de cette brève description, on peut conclure qu'ici encore, le rôle du gouvernement central est dominant, pas seulement à cause de sa politique sociale de financement, mais surtout en raison des conditions relativement strictes qu'il pose à la mise en oeuvre de la politique sociale en général et à l'obtention des subsides en particulier. Par exemple, deux des plus grandes municipalités néerlandaises (Amsterdam et Rotterdam) se sont fait "taper sur les doigts" par le gouvernement central pour leur interprétation libérale de ses réglementations concernant la politique de lutte contre la pauvreté (fonds sociaux).

2 - Les initiatives d'insertion

La politique sociale en Hollande vise essentiellement deux cibles, d'une part les populations défavorisées, d'autre part les zones urbaines où se concentrent les problèmes sociaux.

Le premier type de politique a déjà une longue histoire. Dans le cadre de cette politique, l'effort porte

principalement sur la sécurité sociale, l'éducation et l'emploi. Des programmes spécifiques ont été développés pour toutes sortes de groupes bien définis (les minorités ethniques, les femmes, les jeunes, les personnes âgées, les chômeurs,...) dans le but de leur faciliter l'accès (ou le retour) à une meilleure position dans la société. Ces programmes sont organisés par des institutions privées et sont financés par le gouvernement central et plus récemment par les municipalités. Ils permettent, par exemple, aux entreprises qui engagent des gens qui ont été au chômage pendant plus de deux ans, d'obtenir une réduction des charges salariales. Le gouvernement préconise en outre l'engagement de femmes et de handicapés. Bien que cet objectif ne soit pas soutenu par des mesures financières, il est pris au sérieux par l'ensemble des Néerlandais. Ce type de politique sociale a déjà une longue histoire.

Le second type de politique sociale est relativement neuf en Hollande. Il est inspiré de la politique sociale qui traitait les problèmes des minorités. Il s'agit d'une politique territorialisée et intégrée (Probleem-cumulatiegebiedenbeleid PCG). Cette politique intégrée concernant les zones urbaines défavorisées devait constituer une impulsion temporaire, limitée à un certain nombre d'années, jusqu'à ce que la situation puisse à nouveau relever des politiques normales. C'est en 1985 que cette politique a été introduite pour briser le cercle vicieux de l'accumulation des problèmes dans certaines zones urbaines. Elle a été limitée à 17 grandes municipalités de Hollande. La sélection de ces municipalités a finalement été effectuée sur base d'un seul critère : la concentration de minorités ethniques. En effet, il est apparu trop complexe, d'un point de vue méthodologique, de mesurer l'accumulation des problèmes : "pas de baignoire ici", "pas de téléphone là"...

A l'intérieur de ces 17 municipalités, 30 zones urbaines ont été sélectionnées sur la base d'un même critère. Des conditions supplémentaires ont cependant été posées. Il devait s'agir de zones où une rénovation urbaine avait été effectuée, qui accordaient une attention particulière à l'éducation et qui comptaient un nombre minimum d'habitants.

L'élaboration de cette politique sort du cadre institutionnel néerlandais. Plusieurs départements ministériels et municipalités ont dû unir leurs forces pour tendre au but ultime du programme, à savoir, une approche intégrée des interventions dans des zones urbaines déterminées. Les projets choisis doivent être novateurs et les populations concernées (Néerlandais et minorités ethniques) doivent y participer.

Après quelques années d'expérience, le constat de réussite que l'on peut faire est partiellement satisfaisant. La coopération entre départements est apparue fort difficile à réaliser. La plus grande partie du budget final n'est venue que d'un département (Affaires Sociales et Emploi) et il est difficile de

mesurer les effets de cette politique sur les zones urbaines défavorisées. En outre, les administrations impliquées n'ont cessé de s'interroger sur l'effective utilisation de l'argent et sur ce qu'aurait été la situation si cet argent avait été dépensé dans le cadre de leur politique habituelle.

La Municipalité de Groningen a été une des premières dans laquelle cette politique a été mise en oeuvre à titre expérimental. Bien que l'expérience ait été concluante dans une certaine mesure, on ne sait toujours pas pour le moment si elle va être prolongée au cours des dix prochaines années. La principale cause de l'échec partiel de cette expérience est le manque d'intégration de la politique au niveau national. Les municipalités néerlandaises n'avaient pas suffisamment de pouvoir politique pour forcer les administrations à coopérer et les diverses administrations ont finalement refusé de contribuer à l'expérience. La décision a cependant été prise de poursuivre cette politique au moins jusqu'en 1991.

Un des effets de cette politique a été que toutes sortes de programmes à orientation sociale ont été proposés. Les études sur la nouvelle pauvreté font l'objet d'une grande attention et des propositions sont avancées de créer un nouveau Fonds pour ce que l'on appelle désormais l'Innovation Sociale. Dans le cadre de la politique de l'emploi du gouvernement central, à laquelle prennent part le secteur privé ainsi que les organisations ouvrières, ce point fait l'objet d'un large débat. Le gouvernement central a l'intention de créer des organisations indépendantes dans lesquelles trois partenaires (les autorités, les syndicats et les employeurs) seraient représentés, aux niveaux national et régional, pour gérer la politique de l'emploi. A terme, on confiera à cette organisation une partie du système d'éducation professionnelle ainsi que des fonds pour la prévention de la criminalité et la rénovation urbaine.

Dans un futur proche, il faudra répondre à quelques questions telles que :

- comment va-t-on définir la politique d'Innovation Sociale ?
- les résultats obtenus seront-ils meilleurs qu'avec les autres politiques ?
- et enfin, une question centrale, quels critères va-t-on utiliser pour partager l'argent dont on dispose ?

Portugal

Synthèse du rapport descriptif des dispositifs nationaux d'insertion au Portugal

Paulo PEDROSO, Université de Lisbonne

1 - Le développement économique et la production de la marginalité urbaine

La croissance urbaine au Portugal qui était faible jusqu'à la dernière guerre mondiale, s'est accélérée après cette période. A la suite des transformations économiques des années cinquante, ce sont les deux grands pôles urbains historiques du pays, Lisbonne la capitale au sud et Porto au nord qui ont connu un rapide développement. La croissance des villes est alors essentiellement imputable à l'exode rural qui a provoqué une rapide augmentation de la population urbaine et un déficit en matière d'équipements et d'infrastructures.

Ce problème s'est aggravé au cours des années soixante avec le fléchissement du rythme de la croissance économique alors que le Portugal connaissait pendant cette période un mouvement d'émigration massif vers les métropoles européennes qui faisaient appel aux travailleurs étrangers.

La population rurale qui a émigré vers les villes à l'intérieur du Portugal s'est rassemblée au sein de quartiers qui regroupaient des personnes originaires des mêmes zones géographiques. Dans ces quartiers, ces populations ont essayé de maintenir des liens familiaux traditionnels et des réseaux relationnels qui ont permis de réduire les risques d'exclusion en milieu urbain (1). La vivacité de ces réseaux de solidarité explique en partie pourquoi étant donné le faible développement du système de Sécurité Sociale, les difficultés d'insertion n'ont pas conduit à des situations dramatiques. Les phénomènes de marginalisation urbaine ont donc frappé en premier les populations d'origine rurale qui n'avaient pu maintenir d'actifs réseaux d'entraide et ces phénomènes ont été d'autant plus graves, voir irréversibles, que les mécanismes institutionnels de solidarité étaient déficients.

Depuis 1974, aux problèmes liés à la limitation des possibilités d'émigration vers les pays de l'Europe du Nord s'est ajoutée la nécessité de faire face au problème de la décolonisation et au retour des Portugais expatriés avec tous les problèmes d'intégration que cela a supposé. Ainsi, en quelques années, un pays de 10 millions d'habitants a dû accueillir environ 500 000 personnes en provenance des anciennes colonies (2).

Parmi eux, ceux qui ne bénéficiaient d'aucune attache familiale en métropole ont connu les plus grandes difficultés d'intégration compte tenu de la relative déficience des systèmes institutionnels d'accueil. Ils ont constitué ainsi un nouveau groupe fragilisé au sein de la société urbaine portugaise. Partiellement lié à ce mouvement de décolonisation et aux difficultés qu'ont connu les pays qui ont accédé à l'indépendance (difficultés économiques, guerre), les années 70/80 ont vu aussi arriver au Portugal des immigrants qui fuyaient les dures conditions de vie dans les ex-colonies du Cap Vert, d'Angola et du Mozambique.

Aujourd'hui, ces migrants de l'intérieur, ces rapatriés, ces immigrants venus d'Afrique auxquels il faut ajouter les gitans, une minorité historiquement fixée au Portugal et profondément marginalisée sont assurément les groupes de population pour qui l'insertion dans les villes portugaises se révèle être la plus problématique. La marginalisation de ces groupes se manifeste de différentes manières et sur différents plans car la difficulté pour accéder à des ressources matérielles, critère visible pour qualifier les situations de pauvreté, est à mettre en relation avec d'autres dimensions de la marginalisation et, notamment dans les zones urbaines, aux difficultés d'accès à l'habitat (3) (4).

En effet, la croissance urbaine rapide des dernières années ne s'est pas accompagnée d'une politique efficace en matière de construction de logement. Le déficit de logement est chronique au Portugal. Cette crise s'est accompagnée d'une prolifération de constructions illégales allant de pair avec une suroccupation des logements et donc avec leur dégradation accélérée. Entre 1970 et 1981, on estime que 30 à 40% des nouvelles habitations portugaises, soit 200 à 250 000 logements avaient été construites en dehors de tout cadre légal (5). Une étude sur les zones d'habitat urbain dégradé réalisée en 1987 dans les villes de Lisbonne, de Porto et de Setubal a chiffré à 73 000 le nombre de logements en mauvais état où logeraient environ 350 000 personnes (6). Encore pense-t-on qu'il s'agit là d'une sous estimation.

Dans le cas portugais, la promotion de la cohésion économique et sociale en milieu urbain doit donc passer par une stratégie d'intervention qui doit inclure le problème du logement en tant qu'origine et conséquence de la marginalisation au même titre que le problème de l'emploi.

2 - Les mesures d'insertion par l'emploi

La structure actuelle de l'emploi au Portugal se caractérise par une forte proportion d'emplois non

(1) COSTA (A. F) "Espaços urbanos e espaços rurais: um xadrez em dois tabuleiros" *Análise Social* n° 87-88-89 1985 pp.735-758.

(2) PIRES (R. P) et al. "Os retornados : um estudo sociográfico" Lisboa, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento 1987.

qualifiés. Cette structure d'emploi a subi de profondes mutations au cours des dernières années. Dans un contexte de récession internationale, ces changements ont contribué à accentuer la crise de l'emploi qu'a connu dans le pays au début des années quatre-vingt. Au cours de cette décennie, le chômage s'est développé considérablement et a rendu nécessaire la mise en oeuvre de mesures qui caractérisent encore aujourd'hui la politique portugaise de lutte contre le chômage.

C'est au Ministère de l'Emploi et de la Sécurité Sociale (MESS) qu'incombe la responsabilité de cette politique. L'Institut de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (IEFP), un organisme sous tutelle du MESS, est chargé de l'application de la politique de l'emploi. L'IEFP a, entre autres, la responsabilité de l'information, de l'orientation, de la formation, de l'orientation et du placement des travailleurs sur le marché du travail et tout particulièrement les jeunes et les groupes les plus défavorisés. L'IEFP est régionalisé et agit localement par l'intermédiaire de centres locaux pour l'emploi, de centres de formation et de requalification professionnelle.

Par delà cette préoccupation de régulation de l'offre et de la demande d'emploi sur le marché du travail, l'intervention de l'IEFP a pour objectif de développer des mesures spécifiques de lutte contre le chômage qui frappe les groupes défavorisés. Ces mesures comprennent des actions visant l'aide à la création d'emplois, l'insertion par le travail, des activités occupationnelles, des aides à la mobilité géographique, des programmes de reconversion des secteurs industriels en crise et des programmes de formation professionnelle.

Pour l'aide à la création d'emploi, l'IEFP finance aussi des initiatives en provenance soit des entreprises soit des chômeurs. L'aide aux employeurs consiste en l'attribution d'une subvention pour chaque poste de travail à durée indéterminée occupé par des chômeurs de longue durée (plus de 12 mois) ou par des jeunes de moins de 25 ans. Quant à l'aide à la création d'emploi par les chômeurs, elle se présente sous différentes formes. Le chômeur peut recevoir le montant

global de ses allocations augmenté d'un financement complémentaire dans le cas où il présente à l'IEFP un projet dont l'objectif est la création de son emploi. Pour les chômeurs de longue durée et pour les jeunes de moins de 25 ans, il leur est possible de demander des allocations leur permettant de créer une activité indépendante.

Les programmes occupationnels pour les chômeurs ont comme objectif de leur trouver une activité lorsqu'il n'est pas possible de leur assurer un véritable emploi. Les associations sans but lucratif et les communes peuvent organiser ce type d'activité avec l'appui financier de l'Etat. Ces activités occupationnelles ont en même temps une dimension communautaire due aux caractéristiques des domaines d'intervention et au fait que, en donnant une occupation et des responsabilités quotidiennes aux gens, ces activités permettent de lutter contre le découragement généré par les longues périodes de chômage. Dans les régions où le chômage saisonnier est considérable, des programmes occupationnels peuvent être initiés par les employeurs locaux, les municipalités, les services publics et les organismes de solidarité sociale et présentés aux services locaux de l'emploi afin d'obtenir un financement par l'IEFP dès lors qu'ils respectent l'objectif de donner un travail aux saisonniers pendant les périodes d'inactivité.

Une autre façon de promouvoir l'insertion par l'emploi consiste à stimuler la mobilité géographique des chômeurs résidents dans des zones de récession vers les zones où l'offre de travail est plus abondante par l'octroi d'aides au déménagement et à la réinstallation des travailleurs et de leur famille.

Certaines régions du pays sont victimes des restructurations industrielles intervenues au niveau mondial. Dans la péninsule de Setubal, par exemple, la conjugaison de la crise des chantiers navals, de la sidérurgie, de l'industrie du charbon et de l'acier a provoqué une crise générale qui a amplifié les difficultés propres à chaque secteur. Dans cette région, la réduction du chômage doit nécessairement passer par un important programme de mesures nationales et communautaires. L'aide aux travailleurs victimes de la reconversion industrielle repose sur des programmes spéciaux comme la Convention passée entre le

(3) Une étude récente sur la base d'informations en provenance de 16 projets inscrits dans le cadre du 11ème programme européen de lutte contre la pauvreté souligne la nécessité de tenir compte dans le combat contre la marginalisation des conditions sociales portugaises. Dans la perspective de promouvoir la cohésion sociale, cette approche considère qu'il faut notamment inclure dans les populations défavorisées qui font l'objet d'attention, les populations sans qualification professionnelle, faiblement formées qui ont de bas revenus et des emplois précaires. Ces catégories que l'on appelle aussi "les non-employables structurels" même s'ils ont un emploi dans les secteurs économiques traditionnels et archaïques, pourraient constituer à l'avenir un des groupes le plus fragilisé par la modernisation du pays dans le cadre de l'intégration européenne.

4) CAPUCHA (L) "Pobreza em Portugal: cultura, modos de Vida e participação, doc. Photocopié 1990.

PEDROSO (R.P) "Juventude em Portugal: condição social e inserção na vida activa", *Novos Desafios*, n° 2, 1988, pp. 21-37.

(5) FERREIRA (A. F) "Por uma nova política de habitação" *Porto-Afrontamento-1987*.

PAIVA (F) "Condições de alojamento e carências habitacionais da população portuguesa", *Sociedade e Território* 1985.

(6) SILVA (M) et al. "Pobreza urbana em Portugal" *Lisboa, Centro de Reflexão Cristã/Cáritas Portuguesa* 1989.

gouvernement portugais et la CECA en 1987 ou comme les programmes communautaires RESIDER (industrie sidérurgique) et RENAVAL (construction navale).

L'aide à la reconversion en matière d'emploi se pose aussi dans le domaine de la formation professionnelle. Aujourd'hui, l'IEFP organise dans les centres de formation professionnelle, des actions de reconversion et de spécialisation professionnelle. L'IEFP organise aussi des formations en coopération avec d'autres institutions ayant comme objectif prioritaire la reconversion des travailleurs touchés par les changements technologiques, la formation intégrée dans les plans de développement régionaux et locaux et la création de nouvelles activités. Les institutions choisies sont des entreprises ou des associations d'entrepreneurs, des communes et des institutions de solidarité sociale. La formation en coopération peut être de deux types : l'appui technique ou financier aux actions spécifiques, l'établissement d'accords permettant la création de nouveaux centres de formation professionnelle en partenariat entre leurs promoteurs et l'IEFP.

Les programmes publics de lutte contre le chômage et de formation professionnelle sont surtout des programmes sectoriels où l'Etat intervient plus dans l'aide aux initiatives que dans la promotion directe des actions. Il s'agit ainsi de programmes qui peuvent être insérés dans des plans locaux intégrés dès lors que leurs promoteurs mettent en oeuvre de telles stratégies sur le terrain, mais ils ne sont pas en eux-mêmes des initiatives territorialisées, intersectorielles et intégrées. Certains de ces programmes peuvent être mis au service d'initiatives élargies mais ce n'est pas le cas général.

3 - Le problème de l'accès à l'habitat

Dans les villes portugaises, l'accès à l'habitat est encore un problème très important et un obstacle à l'insertion sociale car il concerne les mêmes catégories de population victimes d'une marginalisation dans la sphère de l'emploi (7)

Dans le domaine de la promotion de l'habitat des groupes défavorisés, l'effort actuel se développe dans deux directions : la restauration immobilière et la construction neuve.

L'habitat est un domaine privilégié de coopération entre le pouvoir central et le pouvoir local. L'Institut de gestion et d'aliénation du patrimoine habité de l'Etat (IGAPHE) est un organisme qui dépend de l'Etat et qui a pour responsabilité de gérer l'habitat public. De son côté, l'Institut national d'habitation (INH) s'occupe d'aider le financement des logements construits par les communes, les coopératives d'habitation et les entreprises privées du bâtiment. Le financement de la promotion de l'habitation est aussi assuré par les institutions de crédit qui jouent également le rôle de banque commerciale.

En ce qui concerne la restauration de l'habitat, il faut souligner le rôle du Programme de restauration des aires urbaines dégradées (PRAUD) à travers lequel l'Etat attribue une aide financière aux communes pour établir un plan de restauration des zones de construction illégales ou pour réaliser des actions de rénovation urbaine. On peut signaler aussi le programme qui associe l'Etat et les collectivités locales pour le financement des travaux de restauration des édifices anciens dégradés dont les coûts ne peuvent être supportés par les propriétaires. Ce programme intitulé RECRIA (Régime spécial de coparticipation pour la restauration des immeubles locatifs) qui ne concernait à l'origine que les immeubles locatifs en mauvais état, à vue son champ d'intervention s'étendit aux immeubles habités par les propriétaires.

Dans ces deux programmes, il s'agit essentiellement de mobiliser des ressources financières pour permettre la restauration et la conservation des édifices habités par les classes populaires.

De leur côté, les pouvoirs locaux peuvent mettre en oeuvre des programmes spécifiques d'intervention dans les quartiers dégradés des centres historiques. Ainsi, la mairie de Lisbonne a établi un ensemble de règles relatives aux conditions de restauration de ces quartiers (le règlement REALOJAR). L'objectif de ce règlement est de garantir le maintien sur place des habitants après les travaux. Ces habitants sont relogés provisoirement et ont soit la possibilité de retourner sur leur lieu d'habitat antérieur, soit de choisir un autre logement dans un autre secteur de la ville.

La solution aux problèmes d'accès à l'habitat passe surtout par la promotion immobilière. Le rythme de construction des logements à prix réduit est extrêmement lent ce qui pérennise les problèmes de l'habitat illégal et de mauvaise qualité. Actuellement se déroule le Programme d'Intervention à Moyen Terme (PIMP) qui a pour objectif d'accélérer la construction de logements à prix réduit. Dans le cadre d'accords passés entre l'Etat et les municipalités, ce programme cherche à créer des conditions favorables d'accès au logement locatif et à la propriété pour les ménages dépourvus de ressources économiques et à aider l'activité immobilière des coopératives. L'INH, l'IGAPHE, les municipalités et les coopératives d'habitations économiques (CHE) sont chargés de mettre en oeuvre ce programme.

Parallèlement à ces dispositions un programme de résorption des bidonvilles a été lancé, le programme REALOJAMENTO, reposant sur une coopération entre l'Etat et les municipalités avec pour objectif de construire des immeubles destinés au relogement des familles qui y résident.

(7) L'étude réalisée par Manuela Silva (1989) montre que si le taux de chômage était de 9,6% pour l'ensemble du Portugal, celui des enquêtés dans les zones urbaines dégradées s'élevait à 28%.

Au delà de ces initiatives de coopération entre l'Etat et les municipalités et souvent en articulant ces différents programmes, l'offre de logement à prix réduit est aussi le fait du mouvement coopératif. Les CHE enracinées dans le tissu social local apportent des réponses ponctuelles dans certains quartiers en promouvant l'accès au logement par l'auto-organisation des habitants. Pour ce faire, les CHE bénéficient de crédits spéciaux venus de l'Etat et d'accords de coopération passés avec les municipalités.

4 - Conclusion

La cohésion économique et sociale ne pourra être obtenue qu'en passant par une profonde réduction des écarts de conditions entre les différents pays de la CEE et parmi celles-ci, les conditions d'aide aux populations les plus défavorisées. Cela signifie que les modèles d'intervention visant la correction des inégalités devront être différenciés selon les contextes locaux.

Au Portugal, la réduction des inégalités sociales en milieu urbain devra passer par la mise en oeuvre de mesures d'intégration reposant sur les deux facteurs que sont l'emploi et l'habitat. Elle devra passer aussi et peut-être plus que dans les autres pays européens par un effort de formation permanente rendu nécessaire par le faible niveau des qualifications et par les changements rapides imposés par la mise en place du grand marché européen.

La solidarité européenne ne peut résulter des seuls mécanismes du marché. Si on veut construire une Europe des citoyens, il faut faire jouer les mécanismes de solidarité sociale sous peine qu'à un rapprochement des situations économiques corresponde un écart grandissant entre les situations sociales.

Royaume-Uni

Synthèse du rapport descriptif des dispositifs nationaux au Royaume-Uni

Haris MARTINOS, Local and Regional Development Planning

Le processus de dégradation urbaine au Royaume Uni correspond aux tendances repérées dans de nombreuses économies développées. Celui-ci peut être référé à quatre changements importants de l'économie internationale :

- la substitution du capital au travail dans la production
- la croissance absolue et relative du secteur des services,
- l'introduction de nouvelles technologies,
- l'internationalisation de la production.

Ces modifications structurelles ont entraîné une dislocation des espaces urbains altérant la structure sociale et menaçant la viabilité économique de nombreuses villes. Les politiques destinées à assouplir et à faciliter le processus d'adaptation n'ont pas été à la hauteur des problèmes et n'ont pas su créer des opportunités pour répondre aux transformations structurelles de l'économie. Les politiques macro-économiques ont prouvé qu'elles étaient insuffisantes pour répondre seules aux problèmes rencontrés par de nombreuses villes.

Les problèmes urbains se posent en termes de taux de chômage élevé, de sous-utilisation des capacités de production, de dégradation de l'habitat qu'accompagnent la pauvreté, un fort niveau de criminalité, la délinquance, la toxicomanie et dans certains cas, des troubles sociaux. Ces problèmes, enracinés dans les changements structurels, ont un impact négatif sur les territoires urbains et sur certains groupes sociaux spécifiques. De nombreux problèmes sociaux, économiques et spatiaux sont concentrés dans les centre-villes et dans des quartiers périphériques. Le sous-emploi, problème en même temps structurel et spécifique, est un phénomène qui concerne certains groupes sociaux, en particulier les jeunes, les femmes, les chômeurs de longue durée ainsi que les minorités ethniques. Ces groupes sont caractérisés par un bas niveau de qualification. De plus, ces groupes défavorisés et ces espaces urbains sont peu aptes à tirer un avantage des nouvelles opportunités qui apparaissent dans les changements structurels.

Il est important d'attirer l'attention sur le fait que si les problèmes urbains possèdent des caractéristiques générales, ils se manifestent de différentes manières au niveau de chaque localité. Ces différences peuvent être attribuées en partie à la diversité des perceptions et à la gravité des problèmes. Elles sont aussi liées à l'importance accordée aux problèmes urbains par les autorités locales ou nationales et aux mécanismes mis en place pour y faire face.

Le problème urbain au Royaume Uni, en tant que plus ancien pays industrialisé a généralement pour cause la récession économique contrairement aux pays d'industrialisation plus récente où ce problème est lié à une croissance rapide mal maîtrisée.

Dans le cas qui nous intéresse, au cours des trois dernières décennies, les centre-villes des six principales conurbations britanniques ont connu une spirale de récession qui s'est manifestée par une diminution de leur population, des pertes d'emploi et des taux de chômage supérieurs aux moyennes régionales et nationales. Entre 1951 et 1981, par exemple, ces six conurbations ont connu un déficit démographique de 35% et une contraction de l'emploi de 45%. Le taux de chômage qui y était de 33% en 1951 est passé à 51% en 1981. Ces problèmes ont été amplifiés par la détérioration de l'environnement et par le malaise social.

L'évolution de la politique urbaine

Ces problèmes et l'émergence d'importantes poches de pauvreté ont suscité, au fil des ans, de nombreuses formes d'interventions. La politique urbaine britannique est passée par un certain nombre d'étapes de transition depuis les premières expériences développées à la fin des années soixante jusqu'au milieu des années soixante-dix. Les orientations de ces politiques reflètent la vision particulière de ces problèmes urbains développée par les auteurs de ces politiques de toute origine et sur les solutions les plus appropriées à mettre en oeuvre. En fait, beaucoup de ces solutions initiales ont contribué à aggraver les problèmes qu'elles étaient censées résoudre. En résumé, les orientations de ces politiques sont marquées par le passage d'une approche physique et environnementale de la dégradation de l'habitat et de la rénovation urbaine à une approche sociale des zones urbaines en déclin. Ce changement a été suivi par une approche plus économique des problèmes qui se focalise sur le renforcement des conditions locales de croissance.

Des politiques physiques aux politiques sociales

Dans l'immédiat après-guerre, l'environnement était considéré comme le problème-clé. Selon l'opinion dominante, un nouvel environnement permettait d'apporter une solution à de nombreuses difficultés sociales et économiques rencontrées dans les villes. A cette époque, les efforts ont porté essentiellement sur une destruction massive des taudis et sur l'incitation à la dispersion des populations en encourageant leur migration vers les villes nouvelles. Il s'agit alors d'une approche urbaine extensive, les centre-villes n'étant pas considérés comme devant faire l'objet d'une attention particulière.

Au cours des années soixante, la politique de dispersion des populations s'est poursuivie. Cette politique, en retour, a contribué à la désindustrialisation urbaine. Les interventions des politiques publiques sont alors dominées par les programmes de rénovation urbaine mis en oeuvre par les autorités locales. Soutenus activement par l'administration centrale, ces programmes de rénovation urbaine se concentrent sur la démolition de l'habitat vétuste et la reconstruction de logements sociaux (maisons individuelles et appartements). Tout au long des années soixante, parallèlement à cette dimension physique, le problème est de plus en plus perçu comme relevant de la dégradation sociale des conditions de vie de communautés isolées, concentrées dans certains espaces de la ville. Les solutions articulant des politiques éducationnelles et sociales sont envisagées pour éradiquer un problème considéré comme limité à certaines zones et certaines communautés bien identifiées.

A la fin des années soixante une orientation plus sociale apparaît comme une composante complémentaire de l'approche physique et environnementale. C'est à la fin des années soixante et au début des années soixante-dix que l'attention se focalise sur les problèmes spécifiques des centre-villes. Cette orientation étaient principalement le résultat des difficultés liées à l'immigration et aux relations étroites ou concomitantes entre la présence des immigrés et des problèmes urbains. En 1968, en réponse aux difficultés accrues de la dégradation urbaine et aux conflits raciaux, l'Urban Programme est lancé par le gouvernement central. Pour la première fois les autorités reconnaissent formellement l'existence de besoins et de problèmes particuliers dans les centre-villes. Jusqu'en 1972, l'Urban Programme mis en oeuvre par les gouvernements locaux semble répondre aux problèmes ethniques et à la dégradation sociale des quartiers, finançant toutes sortes de petits projets communautaires tels que des activités en période de vacances scolaires pour les jeunes enfants. De plus, les gouvernements locaux ont par le biais de leurs programmes généraux, fourni d'avantage de services sociaux en faisant intervenir un grand nombre de travailleurs sociaux et d'organismes communautaires.

Vers le développement économique

A la fin des années soixante-dix, l'augmentation du chômage, le déclin et la fermeture de nombreuses industries dans les vieilles zones urbaines ont conduit à une réorientation significative de la politique urbaine. Par la publication du Livre blanc du Gouvernement "Policy in the Inner City" en 1977, les autorités reconnaissent la nature économique de la dégradation urbaine. Les fonds consacrés à l'UP augmentent alors substantiellement au cours de cette période passant de 30 millions à 125 millions de £. Les mesures de développement de l'économie et de l'emploi deviennent l'orientation principale de ce programme élargi et renforcé.

La nouvelle législation qui apparaît alors -l'Inner Urban Area Act (IUAA) de 1978- reconnaît explicitement que les enjeux principaux sont localisés dans les centre-villes. Dans le cadre de l'Enhanced Urban Programme (Programme urbain renforcé) de 1977/78, des zones de partenariat et des zones de programme ont été créées qui permettent d'augmenter les ressources affectées au financement des actions. En ce qui concerne les mécanismes de mise en oeuvre, les zones de partenariat sont créées dans les centre-villes entre le gouvernement central et les autorités locales. Les programmes d'actions articulent des projets sociaux, économiques et environnementaux qui doivent être développés et mis en oeuvre dans le cadre de contrats partenariaux. Dans le cadre de l'IUAA de 1978, les gouvernements locaux ont le pouvoir de désigner les zones d'amélioration industrielle et commerciale et d'offrir une assistance financière.

Au début des années quatre-vingt, confronté à l'accentuation de la dépression et à l'augmentation des pertes d'emploi, l'UP a affiné ses objectifs en direction du développement économique et d'emploi. Cette accentuation reflète le changement de Gouvernement avec le remplacement des Travaillistes par les Conservateurs. En ce qui concerne l'affectation des ressources, les fonds consacrés à l'Urban Programme atteignent alors le niveau de 300 millions de £ au début des années quatre-vingt. Depuis, le montant du financement alloué s'est stabilisé ou a diminué en termes réels.

Tout au long des années quatre-vingt, le haut niveau de sous-emploi, la restructuration industrielle et la persistance d'un grand nombre de problèmes urbains, dont de sérieux problèmes sociaux, ont contribué à donner la priorité et la prééminence à la politique de centre urbain. Depuis le début de la décennie, plusieurs initiatives majeures ont été lancées s'ajoutant aux nombreux instruments disponibles pour promouvoir la régénération urbaine. L'orientation la plus importante de la politique urbaine au cours des années quatre-vingt a été l'effort pour promouvoir le développement des entreprises à travers une politique foncière et immobilière mettant l'accent sur l'objectif de croissance économique plutôt que sur l'aspect social. Ces mesures, à savoir les Enterprise Zones, les Urban Development Grants (remplacées aujourd'hui par les City Grants), les Urban Development Corporations et les Derelict land Grants, ont toutes pour cible des espaces particulièrement définies ou des zones urbaines centrales. Elles ont pour objectif d'influencer les décisions du secteur privé en matière de localisation ou d'investissement en offrant des subventions ou des réglementations allégées et de promouvoir la régénération économique des zones en question en encourageant des améliorations physiques et environnementales.

Parallèlement à ces mesures spécifiques, les programmes de formation et de création d'emploi de la Commission gouvernementale "Manpower Services", devenue Training Agency ont augmenté fortement dans les années soixante-dix et quatre-vingt, leurs dépenses étant multipliées par 4 pour atteindre 2500 millions de £ à la fin des années quatre-vingt. Bien qu'il s'agisse de programmes d'envergure nationale, leur action est clairement concentrée dans les zones urbaines défavorisées, qui bénéficient ainsi en priorité des ressources du programme, ce qui est important du point de vue de la politique urbaine.

Depuis les années soixante-dix, le rôle de l'administration locale en matière de développement économique local a été considérablement élargi. Cependant, ces dernières années, ses actions ont été de plus en plus limitées en raison des restrictions des dépenses publiques telles que la réduction des subventions du Gouvernement central dans le cadre du Rate Support Grant ou d'autres types de crédits. Dans la dernière décennie, le secteur privé et bénévole ont

commencé à jouer un rôle significatif dans les initiatives de régénération urbaine au niveau local. La progression des activités du secteur bénévole semble avoir coïncidé avec la réduction des interventions de l'Etat, surtout au niveau des initiatives à orientation sociale.

La dernière initiative gouvernementale, l'Inner Cities Initiative, a été lancée en 1986. Elle traduit une nouvelle fois les préoccupations concernant l'agitation sociale et la marginalisation des zones et groupes urbains défavorisés par rapport à l'ensemble de l'activité économique. Dans le cadre de cette initiative, huit Task Forces interministérielles ont été mises en place au niveau local dans les centres urbains de certaines agglomérations britanniques. Une seconde vague de huit Task Forces a été lancée. L'élargissement de cette initiative a pour objectif de susciter et de coordonner une rénovation économique et communautaire autosuffisante dans des zones défavorisées sélectionnées.



III
LA REVITALISATION DES
QUARTIERS
EN CRISE

SOMMAIRE

| | |
|---|-------|
| 3.1 Introduction | p. 67 |
| 3.2 Le programme de revitalisation des quartiers en crise | p. 68 |
| 3.3 Trente questions pour dix projets | p. 76 |
| 3.4 Présentation de cas concrets | p. 83 |

Introduction

La plupart des dispositifs présentés précédemment sont encore largement inspirés par une approche fonctionnelle de la lutte contre l'exclusion. Le problème de l'exclusion et donc de l'insertion de certains groupes de population est envisagée fréquemment sous un de ses aspects essentiel notamment l'accès à l'emploi qui est traité dans le cadre de politiques sectorielles. Ces approches rompent cependant sur deux points avec les pratiques passées. Elles cherchent d'une part à rejeter les pratiques d'assistance qui avaient tendance à considérer les phénomènes d'exclusion comme une sorte de pathologie devant faire l'objet d'un traitement individuel. Les phénomènes d'exclusion relèvent de mécanismes socio-économiques et institutionnels qui conduisent à mettre au coeur de la problématique moins les individus qui en sont victimes que les systèmes sociaux et leur capacité à favoriser des processus d'insertion. Ces approches d'autre part, mettent en avant la nécessité de dynamiques partenariales alliant acteurs publics et privés tant au niveau national que locales.

Les stratégies de revitalisation des quartiers placent ces exigences au coeur de leur approche. De plus en mettant en avant la dimension territoriale des phénomènes d'exclusion, elles cherchent à définir des ensembles géographiques ayant une certaine cohérence sur lesquels peuvent être élaborées et mises en oeuvre des stratégies de développement

engageant les différents acteurs qui traditionnellement y interviennent ou qui y vivent comme les habitants. L'objectif n'est pas d'apporter des réponses toutes faites aux problèmes qui se posent sur ces territoires mais bien de faire en sorte que ces acteurs élaborent, avec les habitants, une multiplicité de projets capables d'améliorer leurs conditions d'existence. Ces projets doivent être compris au sens large dans la mesure où ils sont l'occasion de favoriser chez les habitants de ces quartiers une capacité de reprendre en main leur propres affaires et de redevenir de véritables citoyens. Ces projets doivent être aussi l'occasion de modifier les systèmes de gestion de ces quartiers qui, il faut le souligner avec vigueur, sont souvent à l'origine des situations d'exclusion que connaissent ces habitants.

Les documents qui sont présentés dans cette troisième partie cherchent à rendre compte des politiques menées dans ce sens à l'initiative de certains Etats membres, de certaines villes voire de certains professionnels. Ces expériences de revitalisation des quartiers, et bien d'autres qui ne sont pas recensées à ce jour, n'ont pas valeur de modèle. Loin d'être abouties, elles font l'objet de discussions et de débats, voire de controverses dont on pourra lire ici un échantillon. Stratégies en devenir, elles doivent susciter d'autres questionnements susceptibles de les enrichir voire de les remettre en question.

Le programme de revitalisation des quartiers en crise : un enjeu européen

Claude JACQUIER CIVIL/GETUR - CNRS, Grenoble, auteur de "Voyage dans dix quartiers européens en crise" L'Harmattan Paris 1990

Céline SACHS DIV, Paris, auteur de "Sao Paulo. Politiques publiques et habitat populaire" Edition MSH Paris 1990 (1)

Cet article est tiré d'un échange d'expériences entre des professionnels réalisé dans le cadre d'un programme de coopération entre dix villes de la Communauté Européenne, programme qui avait pour objectif la confrontation et la mise en commun de savoirs et de manières de faire en matière de revitalisation des quartiers. La politique française de développement social des quartiers lancée en 1982 et relayée depuis 1988 par la politique de la ville a été à l'origine de ce programme expérimental financé par la Commission des Communautés Européennes (DG V Emploi, Relations industrielles et Affaires sociales). Dix villes y ont été associées en 1989 et 1990 (Dortmund et Brême pour l'Allemagne, Anderlecht et Charleroi pour la Belgique, Calais et Mulhouse pour la France, Belfast et Paisley pour la Grande Bretagne, Eindhoven et Groningen pour les Pays Bas), l'objectif étant "d'analyser les méthodologies d'intervention, de favoriser des projets de coopération et d'élaborer des programmes de formation pour les opérateurs des différentes villes".

Ce programme n'avait pas pour ambition de dresser un état de ce costume d'arlequin qu'est devenu le territoire des villes européennes, ni de la diversité des politiques qui sont mises en oeuvre ici ou là par les pouvoirs publics et les acteurs locaux. Il se voulait une simple invitation à parcourir ces terres trop méconnues que sont devenus des quartiers de nos villes à la découverte d'initiatives prises par des autorités locales et des professionnels pour y reconstruire une certaine urbanité. Partiel dans le compte rendu qu'il fait des expériences et certainement partiel dans ses analyses, cet article n'a pour objectif que de susciter un débat et, pour ce faire, d'inciter les lecteurs à d'autres voyages afin de recueillir ces informations complémentaires ou contradictoires dont nous avons tant besoin pour élaborer et conduire nos actions.

(1) Céline SACHS a coordonné le programme européen de revitalisation des quartiers en crise et Claude JACQUIER en a assuré l'animation scientifique

Le problème posé par les quartiers urbains en crise est à l'ordre du jour des préoccupations de nombreux pays européens. La restructuration des économies, la concentration dans les villes de populations défavorisées, la dégradation des quartiers anciens et la dévalorisation accélérée de quartiers construits à la hâte dans les années de l'après-guerre posent aujourd'hui, et de manière aiguë dans tous les pays, la question du devenir des métropoles urbaines. En même temps que s'approfondit le fossé des revenus entre les populations s'érigent en effet, sur le territoire des villes, des murs de l'exclusion. S'il est cependant excessif de dire que le Tiers Monde s'est installé au coeur du monde développé, il faut bien reconnaître que s'y accumulent des handicaps de toute nature qui risquent d'obérer les tentatives faites pour retrouver le chemin de la croissance économique et pour améliorer des conditions de vie des habitants. La ville à deux vitesses sur le modèle américain est plus qu'un risque potentiel, c'est devenu souvent une réalité. En effet, dans la plupart des villes européennes, l'accès au travail, au logement, à l'éducation et à la formation, à la culture, à la santé tend de plus en plus à devenir un privilège dont sont exclues différentes catégories sociales (jeunes, femmes, communautés d'origine étrangère, chômeurs de longue durée, ...). Cette réalité est d'autant plus insupportable qu'elle se concentre de plus en plus dans certains secteurs fragiles des villes et qu'elle côtoie, dans ces cités, la richesse ostensible. Elle constitue en outre un défi majeur pour les politiques communautaires dans la mesure où ces îlots de prospérité que représentent les villes européennes continueront, quoi que l'on prétende faire pour s'y opposer, d'attirer à l'avenir les déshérités de la planète.

Ce défi impose une révision des politiques publiques mises en oeuvre jusqu'alors. Désormais, il s'agit moins de faire la ville (d'urbaniser le territoire comme dans les décennies de l'après-guerre) que de faire avec la ville dont nous avons héritée et cela, dans des conditions économiques et sociales qui ont profondément changé. La reconversion des territoires d'ancienne urbanisation est devenue une priorité et implique des stratégies de développement qui font appel à des problématiques, à des méthodes et à des instruments différents de ceux élaborés jusqu'à présent. Ces stratégies de développement ne concernent pas seulement certaines régions ou certaines villes en déclin, à savoir celles qui, jusqu'alors, retenaient l'attention des politiques européennes spécifiques, elles doivent désormais s'appliquer au coeur de cités apparemment prospères, dans ces

quartiers laissés à la marge de la réussite. Par ailleurs, les villes ne peuvent plus uniquement se soucier de se placer sur le grand marché européen en espérant mécaniquement des retombées positives pour leurs populations. Elles doivent se préoccuper du fait que la modernisation économique entraîne souvent un renforcement des mécanismes d'exclusion sociale.

Dans cette perspective, beaucoup de villes européennes cherchent aujourd'hui à sortir des sentiers battus de l'action sociale traditionnelle. Elles commencent à rejeter les politiques assistancielles trop étroitement sectorisées visant des populations-cibles et s'engagent dans la mise en oeuvre de politiques globales, territorialisées, dont l'objectif principal est de faire pièce aux mécanismes producteurs d'exclusion. En effet, ce qui apparaît au coeur des politiques mises en oeuvre par ces villes, c'est moins l'incapacité de ces groupes sociaux marginalisés à faire face aux difficultés qui les assaillent que le jeu des différents dispositifs institutionnels, sociaux et économiques qui produisent leur mise à l'écart de la société urbaine. Bref, la crise tend à être considérée avant tout par ces villes comme étant celle des systèmes de représentation et des dispositifs d'intégration sociale. Elle appelle l'élaboration de véritables stratégies de développement urbain reposant sur la mise en cohérence des actions existantes, sur le redéploiement et la coordination des différents dispositifs institutionnels et surtout sur la reconnaissance des habitants comme des acteurs à part entière dans des projets dont ils ont l'initiative. Ce développement social urbain, notion qui qualifie le mieux ces stratégies, dont l'origine est une exigence de démocratie locale, apparaît comme un axe essentiel autour duquel peut se construire l'Europe sociale que tout le monde espère ardemment.

La "pédagogie du voyage" (2) a été le principe de base de ce programme. En un an, des rencontres d'une semaine par mois ont été organisées dans chacune des villes réunissant des opérateurs ayant une solide expérience dans ce domaine. En juillet 90, à la fin du programme de visite une cinquantaine de professionnels avaient participé à ces échanges et une centaine d'autres y avaient été associés au cours des voyages d'étude. Chacun de ces participants était à la fois un stagiaire en formation, un enquêteur en mission pour sa ville et un évaluateur pour la ville visitée. Chaque participant était donc en situation de bénéficier directement des enseignements des projets sans passer par le filtre d'une expertise. A partir des visites de réalisations locales (actions visant l'éducation, la formation et l'emploi, actions de restauration de l'habitat et d'aménagement des quartiers, actions culturelles, socio-culturelles,

d'information et de communication, ...), ce programme a eu surtout pour objectif de mettre en évidence les méthodes et les dispositifs d'intervention propres à chaque ville et de permettre d'éventuels transferts de savoir-faire. Par ailleurs, un comité rassemblant les responsables des politiques nationales a été chargé de piloter ce programme et d'envisager des prolongements futurs notamment son ouverture aux autres villes et pays européens.

Pour 1991 et 1992, un nouveau programme d'échange a été décidé entre 25 villes de la Communauté. Il est financé par le FEDER et la DG V, les villes et les Etats-membres. Ce nouveau programme concerne les professionnels mais aussi les élus et les habitants des quartiers et fait l'objet d'un suivi scientifique dans le cadre d'une recherche-action.

1 - Les quartiers en crise : différences et similitudes, l'état du diagnostic

Une confrontation rapide de la réalité des quartiers en crise montre avant tout les différences de situation et cela, d'un triple point de vue.

Différences dans les caractéristiques spatiales et architecturales des quartiers lieux de l'exclusion: quartiers anciens à Nordstadt (Dortmund) ou à Cureghem (Anderlecht), cités construites dans l'entre-deux-guerres à Korreveg (Groningen), dans les quartiers de Charleroi ou à Ferguslie Park (Paisley), quartiers plus récents de maisons individuelles à Woensel Ouest (Eindhoven) et à Ardoyne-Old Park (Belfast) ou de grands ensembles à Fort Nieulay (Calais), Tenever (Brême) ou à Brossolette (Mulhouse). S'il n'y a pas de fatalité architecturale, il y a cependant une grande convergence des situations urbaines : ces quartiers sont généralement coupés du reste de la ville par des barrières physiques (voies ferrées, réseau autoroutier, no man's land de friches industrielles, ...).

Différences dans les comportements et les habitudes de travail des différentes villes : la tradition participative et le mouvement communautaire caractéristiques de la réalité britannique s'opposent à la démocratie par délégation qui est souvent le trait dominant des sociétés continentales, l'implication des acteurs économiques privés dans les pays anglo-saxons est manifeste alors que les autres pays européens leur laissent un rôle bien timide.

Différences dans les systèmes politico-administratifs de gestion de la ville et dans les niveaux d'impulsion politique : initiative de l'Etat central en France et en Hollande, initiative locale en Allemagne et en Belgique, jeu des gouvernements régionaux et des autorités locales en Irlande du Nord et en Ecosse, gestion politique émietlée des territoires urbains en France alors que quasiment tous les pays de l'Europe

(2) Si l'on en croit Michel Serres, il s'agit là d'un pléonasmе, puisqu'en Grèce pédagogie signifiait voyage. Il y a cependant des pléonasmes utiles. "Le tiers-instruit" 1991.

du nord ont procédé à une redéfinition de leur géographie communale, sans pour autant avoir réussi à maîtriser les processus ségrégatifs.

Ces différences importantes, n'empêchent pas que partout des morceaux de ville soient renvoyés à la marge du fonctionnement des agglomérations et deviennent le lieu d'accueil des populations les plus démunies (chômeurs, jeunes sans qualification, familles monoparentales, toxicomane, parfois populations issues de l'immigration, ...). Plus que la confrontation de ces réalités urbaines d'un pays à l'autre à fin de comparaison, ce qui est essentiel, c'est la **position relative de ces quartiers dans chaque ville comme lieu privilégié de concentration des handicaps**. En effet, on n'en est pas moins exclu même si on se trouve dans une situation moins critique que d'autres, dans d'autres villes et dans d'autres pays. Résider à Woensel Ouest (Eindhoven) ou à Korreveg (Groningen) pourrait être considéré par les habitants de Fort Nieulay (Calais), de Tenever (Brême) ou de Cureghem comme le signe d'une promotion résidentielle alors que ces quartiers présentent une image fortement stigmatisée dans ces villes.

En outre, ce diagnostic permet de tordre le cou à deux certitudes. D'une part, il n'y a pas de **déterminisme architectural et urbanistique aux phénomènes d'exclusion**, la différenciation et la hiérarchisation sociale des espaces urbains ne jouant pas, de surcroît, sur des oppositions tranchées. Elles se construisent souvent sur des signes d'autant plus ténus qu'est grande l'homogénéité des formes urbaines, sur ces petits rien qui font toute la différence. Par ailleurs, la localisation de ces espaces de l'exclusion est changeante au fil du temps et obéit à des cycles de valorisation-dévalorisation dont, il faut bien en convenir, nous ne maîtrisons pas tous les paramètres. D'autre part, il n'y a pas de **déterminisme ethnique à l'exclusion**. Dans de nombreux quartiers, le pourcentage de populations issues de l'immigration est infime y compris dans les pays qui, à une époque, ont construit leur développement sur l'appel à la main d'oeuvre étrangère. En fait, là aussi, la différenciation peut se faire sur des signes et des comportements extrêmement voisins et variables dans le temps et l'espace (appartenance religieuse, pratiques sociales). En fait, chaque société dispose d'une infinie capacité de susciter le différent, l'autre, le bouc émissaire qui lui permet de se structurer et de se renforcer.

Ainsi, de la même façon que les villes délimitent en leur sein des territoires de l'assignation à résidence à coté des territoires de l'élection de domicile, elles secrètent sans cesse des exclus et des marginaux qui confortent la norme sociale. Ce qui pose problème aujourd'hui ce n'est pas que ces différences existent mais c'est bien que le fossé a tendance à s'élargir entre ces deux morceaux de ville et de société.

2 - Problématiques et méthodes de revitalisation : des approches intégrées

Ces quartiers ont en fait en commun d'être pris dans des mécanismes qui relèvent tous de mêmes logiques de l'exclusion institutionnelle et socio-économique, mécanismes qui appellent des problématiques et des approches identiques. Il est en effet intéressant de constater la grande parenté des stratégies de développement imaginées ici ou là pour y faire face. Par delà la diversité des objets sur lesquels elles portent (formation, santé, logement, culture,...), objets qui sont des opportunités et des occasions prétextes pour initier des approches communes et coordonnées, partout est soulignée la **nécessité de la globalité des stratégies, de la transversalité des approches, de l'élaboration de projets susceptibles de produire des synergies entre divers acteurs et partenaires sur des territoires bien délimités**. Cette dernière notion de territoire (le quartier par exemple) doit être soulignée car c'est à cette échelle que peut être coordonnée autour de projets, **une approche partenariale** qui transcende les cloisonnements bureaucratiques et les approches sectorielles traditionnelles.

Ainsi se trouve définie la **stratégie de développement social urbain**. Le développement social urbain est autre chose qu'une juxtaposition de politiques ou de programmes d'actions subventionnables comme c'est trop souvent la tradition dans les différents pays et au niveau de la Communauté Européenne. C'est une démarche qui ne prend pas spécifiquement pour objet des populations-cible en difficultés, ni des domaines de compétences particuliers (logement, santé, économie, ...). Il consiste en une autre manière de penser et de faire les villes en mettant l'accent sur les notions de solidarité et de citoyenneté et surtout en cherchant à lutter contre les mécanismes de l'exclusion qui sont générés par les dispositifs bureaucratiques et technocratiques créés au cours des dernières décennies. Par delà la mise en oeuvre de programmes et de projets, le développement social urbain a pour objectif d'inviter et d'inciter les villes européennes et la Communauté à élaborer et à promouvoir une autre conception de la vie urbaine et d'autres manières de gouverner. L'enjeu est d'importance dans une Europe en quête de son identité.

Une telle convergence des problématiques et des méthodes doit être mise en évidence et questionnée. A titre d'hypothèse, nous dirons qu'elle se nourrit de l'échec des politiques sectorielles et assistancielles mises en oeuvre jusque là dans les différents pays et de l'obsolescence des outils de production-régulation de la ville mis en place au cours des années de l'après-guerre. En effet, il s'agit moins aujourd'hui de **faire la ville** que de **faire avec ses héritages** ce qui suppose des approches plus complexes de la réalité urbaine faisant appel à l'implication conjointe de partenaires divers

(partenaires publics et privés). En France, en Hollande et en Ecosse, les problématiques de revitalisation au niveau des villes sont une application locale d'une politique imaginée par l'Etat central, la difficulté résidant principalement dans le fait de trouver, à l'échelon local, les partenaires aptes à mettre en oeuvre une démarche qui ne soit pas dévoyée par la quête de subventions étatiques. Dans d'autres cas (Anderlecht, Dortmund, Brême), il s'agit d'initiatives construites à partir du terrain par des réseaux de professionnels avec toute la complexité que cela suppose surtout lorsque, comme c'est fréquemment le cas, ces programmes heurtent les routines des autorités locales et des administrations. Enfin dans d'autres cas (Belfast, Charleroi), si on ne peut véritablement parler pour le moment d'un programme intégré de revitalisation, les professionnels engagés sur le terrain considèrent qu'il s'agit d'une impérieuse nécessité.

La réalisation de ces programmes intégrés repose le plus fréquemment sur la mise en place de dispositifs ad hoc, "*des administrations de mission*", qui permettent de sortir du carcan "*des administrations de gestion*" traditionnelles afin de nouer les fils d'un nouveau partenariat en rupture avec les relations administratives classiques. Malgré tout, il n'existe pas de modèle applicable in extenso aux différentes situations et, à quelques exceptions près, ce sont encore des dispositifs qui se cherchent. La tendance est de créer une commission locale territoriale, "*instance politique*" réunissant les principaux partenaires (élus, professionnels et habitants) qui sont présents sur le quartier et dont l'objectif est de définir un programme global d'intervention, de coordonner les actions et de négocier des moyens. Cette commission locale est relayée sur le terrain par une équipe opérationnelle, hors organigramme, "*une instance exécutive*" pluridisciplinaire de taille variable (5 à 20 personnes) sous l'autorité d'un chef de projet. Elle est chargée d'élaborer les actions et de les mettre en oeuvre en relation avec les services traditionnels. Un des objectifs essentiels de cette commission et de l'équipe opérationnelle est de rénover les manières de faire des institutions traditionnelles, voire de rénover ces institutions elles-mêmes. On en conviendra ce n'est pas la partie la plus aisée de la tâche de revitalisation urbaine.

Cet objectif nécessite de nouveaux savoirs-faire et l'émergence de nouveaux professionnels aptes à mettre en relation les différents systèmes d'action, à construire des réseaux d'acteurs, voir à subvertir les institutions pour construire de nouveaux dispositifs de développement des quartiers dans lesquels les habitants soient directement impliqués. Les dispositifs d'action envisagés reposent plus sur des personnes que sur des structures ce qui représente une force (dynamisme et volontarisme) mais aussi une faiblesse (pérennisation dans le temps). La grande diversité des professionnels engagés dans ces programmes est une des caractéristiques des politiques de revitalisation

urbaine. Par delà la diversité de leur spécialité d'origine, ce sont avant tout des organisateurs parmi lesquels il faut mettre en lumière la figure des chefs de projet, "*stratèges du développement*", qui assurent l'interface entre la technique, le social et le politique. Chevilles ouvrières de la mise en oeuvre des projets, leur rôle, difficile à tenir, est souvent ingrat et peu gratifiant. Il nécessite une attitude et une formation particulières. Ils doivent en effet organiser à terme leur propre inutilité pour laisser la place aux acteurs présents sur le terrain en espérant qu'entre temps soient intervenus des changements significatifs de comportement chez ces acteurs traditionnels.

3 - Un enseignement majeur du programme : les habitants, acteurs du développement

Une des richesses de ce programme réside dans le contact direct qu'il a permis avec les quartiers et surtout avec leurs habitants. Dans toutes les villes visitées, malgré la diversité des situations, une même ambition guide l'action des équipes de projet, faire des habitants de véritables acteurs du développement urbain. S'agit-il d'un slogan usé ou d'une réalité ?

Constante et dominante de la formulation de tous les projets visités, thème privilégié des débats entre les professionnels au cours de ces échanges, cette question de l'implication des habitants dans les programmes de développement doit être soulignée. N'y aurait-il pas d'ailleurs contradiction dans les termes à penser que le développement social urbain puisse se faire en dehors des citoyens ? Telle est partout la condition impérative d'une stratégie de développement. Consultation, concertation, participation sur des projets tout ficelés à l'avance sont rejetées en ce qu'elles sont des formes de démocratie-alibi qui ne renversent pas le cours des choses. Il faut souvent partir du quotidien des habitants, des personnes dans leur globalité, pour qu'une véritable stratégie de développement prenne corps. Dès lors, qui mieux que les habitants peuvent être les acteurs efficaces d'une telle démarche de décloisonnement des politiques et des institutions que, par ailleurs, tous ces programmes proposent.

Ne nous racontons pas d'histoires cependant, peu de projets ont jusque là réussi complètement dans leur entreprise même si on relève ici ou là des expériences tout à fait remarquables (par exemple à Belfast, à Paisley ou à Mulhouse). Le défi est on le sait difficile à tenir dans les quartiers considérés compte tenu des caractéristiques des populations qui y résident et surtout compte tenu des pratiques d'assistance ou de marginalisation qui y ont été mises en oeuvre depuis des décennies par les institutions. Défi ambitieux, oui certainement, mais connaît-on une autre voie pour réussir dans cette entreprise de développement ? La difficulté doit-elle être le prétexte à un renoncement ?

En fait, ces quartiers ne manquent pas de potentiel en ce domaine, mais ce potentiel est généralement

sous-estimé ou négligé par les organismes et les professionnels qui y interviennent. Ce qui est en cause aussi, c'est l'incapacité où l'on se trouve d'éviter la fuite des habitants qui, ayant acquis un savoir faire, sont capables d'assurer le développement de ces quartiers. Ceci pose la question du rôle qu'on assigne à ces quartiers dans la structuration des agglomérations urbaines. Tout ce passe comme si les villes avaient constamment besoin de cette marge, de ces espaces du rejet, pour assurer en d'autres lieux la valorisation de leur image. Bref, les obstacles ne sont pas comme on le croit généralement et par paresse d'esprit, dans la faible compétence des habitants, dans leur absence de participation aux affaires de leur quartier, mais bien dans ces mécanismes qui sans cesse renvoient ces habitants à l'insignifiance (mécanismes socio-économiques d'exclusion ou mécanismes institutionnels d'assistance).

Véritable révolution "copernicienne", il faut remettre les habitants au centre du processus de développement. Pour ce faire des pays, des villes et différents programmes de développement social urbain sont allés très loin dans ce sens en donnant aux habitants de ces quartiers la possibilité d'accéder à un nouvel espace public de la décision. Cet espace public de la décision ne peut en effet être celui dont se sont dotées les villes jusqu'à présent (conseils municipaux et leur kyrielle de commissions, conseils d'administration des organismes gestionnaires, ...) tant ils ont perdu de leur représentativité (forte présence d'étrangers sans droit de vote dans les quartiers, abstention aux élections, ...) et décrédibilisés qu'ils sont techniquement et politiquement aux yeux des habitants. Il faut donc reconstruire avec ces habitants des espaces de délibération et de décision au coeur des quartiers réunissant les différents partenaires des projets (élus, représentants des administrations, représentants des organismes gestionnaires, représentants des habitants, ...) dans lesquels pourront être arrêtées, dans la transparence, les principales décisions les concernant. La construction de ces espaces ne doit pas être quelque chose d'octroyé. Il s'agit d'un processus souvent conflictuel porteur de formation d'une nouvelle citoyenneté et d'un nouveau rapport à la société civile.

Partout, avec des nuances qui tiennent compte des spécificités de chaque pays et de chaque ville, une telle démarche est entreprise rencontrant les résistances que l'on peut imaginer de la part des pouvoirs en place mais aussi, parfois, leur attente fébrile tant est grande leur incapacité à faire face aux obstacles que rencontrent ces quartiers. Partout sont imaginées des commissions locales multipartenaires qui négocient des délégations de pouvoir et des moyens auprès des instances politiques.

En Allemagne, des conseils élus de quartiers ont été mis en place (Dortmund) ou sont sur le point de l'être (Brême) avec droit de vote pour les étrangers. D'ores et déjà, des commissions d'habitants ont

obtenu le droit de délibérer et de décider des projets concernant leur quartier. En Belgique (Anderlecht), où le tissu associatif est particulièrement dense et professionnalisé, se substituant bien souvent aux administrations défailtantes, l'accent est mis sur des stratégies d'auto-développement impliquant des habitants. Dans ces deux pays, les stratégies de développement social urbain mises en oeuvre ne sont pas le fait des villes ou de l'Etat. Ce sont des professionnels, souvent des fonctionnaires, "hérétiques" dans leur administration d'appartenance, qui sont porteurs de ces initiatives en s'appuyant sur quelques relais-habitants dans les quartiers cela en confrontation directe avec les orientations politiques locales.

Aux Pays Bas, pays qui par ailleurs a donné le droit de vote aux étrangers aux élections locales, des structures techniques d'assistance gérées par les habitants sont financées directement sur fonds publics et élaborent des projets alternatifs. Le cas de figure hollandais est sur beaucoup de points semblable au cas français, à savoir une politique nationale proposée aux autorités locales dans le cadre d'une démarche contractuelle. Il en diffère cependant dans le fait que l'implication des citoyens dans les affaires de la cité n'est pas comme en France objet de discussion, voire, comme c'est encore trop fréquemment le cas, objet de commentaires condescendants. Elle y apparaît comme une ardente obligation dans un tissu social qui, parfois, se dérobe. La France est cependant loin d'être en reste en ce domaine. A Mulhouse, en particulier, la politique mise en oeuvre doit beaucoup à la mobilisation des habitants et de différents professionnels qui à travers la mise en place d'une zone d'éducation prioritaire ont su élaborer une stratégie de développement de leur quartier qui a du être adoptée par les élus. De nombreux habitants sont devenus les véritables acteurs du renouveau de leur quartier.

En Irlande du Nord un important travail communautaire est réalisé dans la tradition anglo-saxonne pour favoriser la mise en place d'outils de développement (mobilisation de fonds publics et privés, création d'entreprises, formation de cadres, création de centres de ressources, ...), mais c'est peut-être en Ecosse, à Paisley, que cette démarche prend valeur de modèle. Un modèle parce que nulle part ailleurs la dégradation du cadre de vie et le délitement du tissu social n'est aussi prononcé mais aussi parce que nulle part ailleurs la stratégie partenariale n'a été poussée aussi loin au sein du Ferguslie Park Partnership. En particulier, il faut souligner l'implication dans ce projet de deux type d'acteurs : d'une part les entreprises qui ont décidé de soutenir techniquement et financièrement le projet par l'intermédiaire de tous ses réseaux et d'autre part les habitants qui, bien que faiblement qualifiés, ont une responsabilité essentielle dans la conduite du projet.

4 - Une politique de développement social urbain pour des quartiers en quête d'urbanité

Comme on peut le constater à la lecture de ces quelques pages, il y a dans les stratégies de développement des quartiers plus que l'élaboration de réponses à des situations d'exclusion urbaine. Ce qui est en jeu plus fondamentalement dans l'élaboration de ces stratégies, c'est une tentative de rénovation du système de gestion des villes. Par delà les objets sur lesquels elles portent, ces approches visent une transformation en profondeur des manières de faire, des comportements et des logiques d'action des acteurs publics et privés. Dans des sociétés devenues plus complexes qui, de surcroît, présentent des facteurs d'inertie considérables, ces changements nécessaires ne peuvent être décrétés, si tant est qu'ils l'ont été un jour. L'histoire montre en effet que la plupart des réformes politico-administratives doivent, pour avoir une chance d'aboutir, être préparées par un long travail à la marge des institutions qui les rend un jour évidentes sur le plan législatif et réglementaire. Les stratégies de développement social urbain s'inscrivent dans cette perspective. Oeuvre de longue haleine, ces stratégies renvoient à ce que P. Grémion appelait pour rendre compte du processus de rénovation de l'Etat en France dans les deux décennies de l'après-guerre, la "*conspiration des modernisateurs*" (3). Partout dans les villes visitées, on retrouve ce travail à la marge mené par des réseaux de professionnels et d'acteurs locaux dont l'objectif est la recomposition-reconstruction des systèmes de gestion urbaine.

Cet article se borne à retracer les grandes lignes du programme qui a été conduit et à indiquer quelques unes des pistes de recherche qui pourraient être fructueuses pour les habitants de ces quartiers, les professionnels qui y travaillent, les autorités des villes et des pays membres de la Communauté européenne. A sa lecture, on se sera rendu compte du débroussaillage sommaire qui a été fait et de l'étendue de ces terres inconnues qu'il faudrait aujourd'hui explorer et défricher. L'ouvrage ne manque pas, espérons que les aventuriers ne se déroberont pas.

L'Europe, c'est l'Europe des villes et c'est l'Europe de ceux qui, dans ces quartiers au terminus des lignes de transport en commun, dans ces quartiers dont aucune agence de voyage ne fait mention, espèrent un jour connaître autre chose que la grisaille des murs de l'exclusion. Avoir fait découvrir cette Europe-là, ce n'est pas le moindre des mérites de ce programme qui doit se poursuivre dans les années à venir en s'ouvrant à l'ensemble des pays membres de la Communauté Européenne.

Les travaux qui ont été menés sur le thème de la revitalisation des quartiers en crise ont montré, s'il en était nécessaire, quels étaient les enjeux et les dangers pour les sociétés européennes du maintien et de l'approfondissement de la dualité urbaine. Toutes les sociétés secrètent naturellement et mécaniquement des exclus et les territoires de la marge chargés de les accueillir. Les sociétés urbaines européennes n'y échappent pas. Passée l'illusion que ces exclus et que cette marge pouvaient un jour disparaître, on se rend compte, avec le temps, que ces phénomènes sont fonctionnellement liés au développement urbain et que sans cesse, sous des dénominations variables (barbares, prolétaires, nomades, populace, immigrés, pauvres et nouveaux pauvres,...), ils ressurgissent en des lieux différents (faubourgs, taudis, bidonvilles, grands ensembles, ...) au gré des mouvements qui transforment la réalité urbaine. Ces phénomènes peuvent être considérés dans leur brutalité ou être ignorés, ils n'en sont pas moins une sorte d'indicateur du degré d'intégration de nos sociétés urbaines. S'ils ne préfigurent en aucune sorte l'avenir urbain, ils sont des analyseurs du fonctionnement de nos sociétés et posent de front la question de la citoyenneté urbaine. Ne nous y trompons pas, ces phénomènes ne disparaîtront pas dans l'Europe du grand marché et aucune politique, fût-elle bien construite, n'apportera de solutions miracles. En effet, le problème ne réside pas dans l'existence de cette dure réalité dont on s'est accommodé dans le passé, il est plutôt dans le fait que cette situation est appelée à perdurer et à s'aggraver dans les années à venir. Toute médaille a son revers. La réussite et la richesse promises à l'aile marchante de nos cités européennes entraînera ipso facto, là ou ailleurs, au sein de ces villes, le renforcement des murs de l'exclusion.

Le programme expérimental qui vient de s'achever aura eu le mérite de montrer cependant que des initiatives ont été prises en Europe pour tenter de juguler ces tendances à l'éclatement de nos cités. Initiatives de pays-membres de la Communauté qui ont su en faire une priorité nationale, souvent initiatives de villes et de professionnels parfois trop isolés, il existe aujourd'hui une certaine convergence européenne autour de ces questions. Les voyages et les échanges réalisés l'ont montré, par delà les différences de situation et de tradition léguées par l'histoire, ce qui transparaît c'est la communauté des démarches et la volonté de confronter les savoir-faire.

La richesse des échanges et des réflexions méthodologiques auxquelles ces échanges ont donné lieu ont permis de dégager un large champ d'investigation où la notion de développement social urbain apparaît désormais comme une problématique porteuse d'un renouvellement des politiques des Etats-membres et de la Communauté Européenne. Le développement social urbain, il faut le redire, est autre

(3) Grémion (P) "*L'échec des élites modernisatrices*" *Esprit* n° 132, 1987 p.4

chose qu'une simple juxtaposition de politiques ou de programmes d'actions subventionnables comme c'est trop souvent encore la tradition dans les différents pays et au niveau de la Communauté Européenne. C'est un processus global, une stratégie intégrée, dont l'objectif est de promouvoir une autre manière de penser et de faire les villes en mettant l'accent sur les notions de solidarité et de citoyenneté et surtout en cherchant à lutter contre les mécanismes d'exclusion qui sont trop souvent amplifiés quand ils ne sont pas générés par les appareils bureaucratiques et technocratiques. **Rénovation des manières de faire la ville en promouvant un faire avec les différents acteurs et notamment avec les habitants de ces quartiers, le développement social urbain est surtout une entreprise de modernisation de ces appareils de gestion, trop segmentés et cloisonnés pour permettre une valorisation optimum de ce potentiel de ressources que sont désormais devenues les métropoles européennes.**

Au cours des prochaines années et afin de constituer ce savoir-faire européen, il est donc prévu de poursuivre ces échanges et cette coopération entre les villes en développant un programme ouvert aux professionnels mais aussi aux élus et aux habitants. **Vingt-cinq villes appartenant à tous les pays de la Communauté Européenne ont été sollicitées pour y participer en 1991 et 1992.**

Ce nouveau programme européen repose sur trois volets :

- L'extension à d'autres pays de la Communauté Economique Européenne et notamment les pays du sud en s'inspirant des méthodes de travail utilisées dans le programme précédent. Il est envisagé de réaliser une série d'échanges entre deux villes ayant participé à l'actuel programme et une ville du sud. Une telle disposition permettrait à la ville associée de bénéficier des connaissances accumulées au cours des précédentes visites et d'une présence plus lourde sur le terrain (participation d'un plus grand nombre de visiteurs des nouvelles villes associées).

- Le renforcement de la coopération bilatérale entre les villes. Ce volet du programme concernera plus particulièrement les villes ayant participé au programme précédent. Il s'agira de renforcer et d'approfondir les échanges entre ces villes et cela de deux manières, d'une part en facilitant des échanges de plus ou moins longue durée (d'une semaine à trois mois) entre des personnes ayant une expérience professionnelle en matière de développement social urbain (par exemple les habitants-bénévoles), d'autre part en mettant en place des modules de formation.

- L'élargissement du réseau d'échange est aussi envisagé en multipliant le nombre de villes qui pourraient participer à un programme similaire à celui qui s'achève. Le principal critère de choix est que les villes mettent en oeuvre un programme intégré de développement sur une base territoriale.

Ce nouveau programme est mis en oeuvre par **une cellule de coordination à laquelle est adjointe une cellule d'assistance technique** permettant de réunir les sources documentaires nécessaires, la réalisation de documents d'information, la traduction de ces documents en plusieurs langues, leur publication et leur envoi aux participants et aux organismes directement intéressés par la conduite de programmes de développement social urbain. Le renforcement du dispositif de pilotage du programme qui est une nécessité aurait pour mission essentielle à l'avenir **d'apporter aux différentes villes un appui au montage de programmes de développement social urbain.**

Cette initiative s'accompagne d'un ambitieux programme de recherche sur ce thème réunissant des experts des différents pays membres. Le rapport remis à la Communauté constitue la première pierre de ce programme de recherche. Il ouvre de fructueux champs d'investigation qui nécessitent certainement des travaux plus approfondis et plus rigoureux afin de fournir aux professionnels des problématiques et des méthodes adaptées à l'ampleur de la tâche. Il faudra veiller cependant à ce que ces recherches soient étroitement couplées au programme d'échange futur afin de bénéficier des apports réciproques des professionnels et des experts.

Ce programme pourrait être enfin une initiative-support de la mise en place d'un **Institut Européen du Développement Social Urbain (IEDSU)** qui doit trouver sa légitimité dans une fonction d'interface entre plusieurs partenaires déjà engagés dans la formation des acteurs du développement. La France a d'ores et déjà travaillé à l'élaboration d'un projet dans ce sens avec pour mission de développer une capacité d'ingénierie, une capacité de mise en réseau et une capacité d'observation en matière de développement social urbain.

Comme on peut s'en rendre compte, à travers toutes ces initiatives, c'est une certaine idée de l'Europe sociale qui doit prendre forme en s'enracinant dans le terreau des expériences menées dans les différents quartiers que l'on dit en crise. Ce n'est pas le moindre des paradoxes en effet que ces quartiers, aux marges des villes-symboles de l'Europe qui gagne, puissent aussi être, par l'accueil de ces modernes nomades que sont les étrangers, les territoires-symboles du melting pot européen. Ces quartiers sont peut-être, plus que d'autres identifiés comme tels, à la fois la porte d'entrée de l'Europe pour ces voyageurs et le lieu possible d'un métissage social et culturel, c'est à dire le lieu possible de la compréhension de l'autre, du différent.

Pédagogie du voyage avons-nous dit que ces visites dans ces quartiers européens car il y a assurément là une manière de comprendre ce qui nous échapperait par d'autres voies. En effet, il ne s'agit pas d'apprendre mais bien de comprendre, c'est à dire de tenter de faire sien le savoir des autres pour pouvoir

l'utiliser efficacement. Le voyage, c'est la mise à distance de son quotidien, donc la disponibilité qui facilite l'imprégnation par l'inhabituel. Les voyages n'apprennent rien, ils transforment le regard de ceux qui voyagent. Savoir changer de point de vue, c'est pouvoir découvrir le relief et la richesse des choses inconnues. Les quartiers en crise sont encore trop souvent des territoires ignorés et méconnus. En crise parce qu'ignorés et méconnus? La question mérite d'être posée car elle conditionne le devenir des villes européennes.

Trente questions pour dix projets

Pierre ERGO, Association Européenne pour
l'Information sur le Développement Local

Hilde MAELSTAF, Réseau ELISE

Les réflexions qui suivent sont un questionnement à partir du rapport du Programme européen de revitalisation des quartiers en crise. Elles relèvent d'une démarche méthodologique et s'appuient sur une pratique de l'information et de la communication autour des objectifs du développement local (1). L'enjeu de ce dernier -une stratégie globale capable de mobiliser les potentialités locales, de conjuguer l'économique et le social- rejoint à l'évidence les perspectives du développement social urbain. Au delà de simples recoupements, le développement local interpelle les politiques de revitalisation urbaine sur la question névralgique du lien entre l'entreprise et la société.

Partenariat, participation, approche globale, transférabilité, ... les grands principes des politiques communautaires ont leur entière raison d'être et, dans une mesure variable, un rôle opératoire. Chacun sait pourtant qu'entre les principes et les pratiques, le décalage est fréquent, sinon général. La mise en oeuvre optimale reste l'exception. C'est particulièrement vrai à propos de la participation des habitants, sans laquelle cependant on ne peut parler de réelle action intégrée. On imagine mal à court ou à moyen terme les villes d'Europe entrer en effervescence dans une vaste dynamique participative, dans la meilleure des politiques globales. Mais on peut très bien entrevoir les explosions sociales qu'entraînerait l'immobilisme. Une politique bienveillante mais frileuse pourrait être un danger non moindre, par les espoirs déçus qu'elle

laisserait s'accumuler. Les "mauvais quartiers" ne peuvent se contenter d'être pavés de bonnes intentions.

Il ne s'agit pas toutefois, au nom du décalage entre les réalités et les principes, de sous-estimer les réalisations et les possibilités. Les premières sont loin d'être négligeables comme le montre avec force en matière de revitalisation urbaine le rapport du Programme d'échanges. Les secondes peuvent être insoupçonnées. Ce qui importe c'est de voir, d'écouter ce qui se fait de significatif, quelle qu'en soit l'échelle, quels qu'en soient les aléas. Et d'en organiser la contagion. En montrant pour cela, qui, comment, dans quel contexte, avec quels moyens mais aussi avec quelles difficultés. C'est tout à la fois une affaire d'analyse et de communication dans le sens non galvaudé de ce terme.

Cette dimension là -et les interfaces qu'elle nécessite- est souvent ce qui manque aux politiques communautaires. Elle est cependant le courant électrique des solidarités. Comment, sans véritable stratégie de communication, relier le lointain au proche, le "petit" au "grand", le social à l'économique, la citoyenneté et la politique, les acteurs locaux aux sources financières ? Pour vaincre, au niveau local, national ou communautaire, les réticences et les oppositions à l'octroi des moyens nécessaires au renouveau social des villes (2), les analyses, pour indispensables qu'elles soient, ne suffisent pas.

Entre les situations uniques et les techniques transférables et à travers les choix politiques, il y a place pour une forme de "transfert" souvent négligée : la contagion de l'expérience, avec sa composante

1) Les signataires sont membres de l'équipe "Elise", un système d'information issu des Communautés européennes en 1985 pour soutenir les initiatives locales d'emploi. Il fournit un éventail de services (documentation, questions-réponses, banque de données, publications), utilisé actuellement par 3 à 4000 organisations : toutes les ressources d'un réseau à travers lequel "Elise" a développé un rôle de catalyseur d'échanges et de partenariats auprès de promoteurs d'initiatives locales. "Elise" est géré par l'Association européenne pour l'information sur le

développement local (AEIDL). Parmi les publications disponibles figurent les "fiches d'expérience". Les plus récentes concernent les problèmes d'insertion par le logement (21 fiches, 1990) et le Programme européen de revitalisation des quartiers en crise (10 fiches, 1991) en collaboration avec CIVIL/GETUR Grenoble.

(2) Renouveau social (Sociale Vernieuwing'), c'est l'appellation qu'a choisie la Task Force qui, aux Pays-Bas, conduit à l'échelle nationale un nouveau programme touchant des dizaines de villes.

humaine et l'importance qu'y prend le terrain local, le travail de réseau. Cela seul peut transformer les concepts en force plus agissante. C'est le fil conducteur de la présente approche.

1 - A la lecture du rapport, une chose frappe d'emblée : la dimension très riche qu'y trouve la notion "*d'approche intégrée*". L'accent est mis notamment sur la **diversité des situations**. Il en ressort que, si "*la cohérence*" des politiques et des actions à mener est évidemment un objectif, un élément de méthode, le résultat d'un processus, elle ne peut être un moule préconçu, normatif. Est important de le souligner. Malgré les analogies, chaque situation, chaque projet est **unique**. De plus, le facteur humain, lié à des circonstances diverses, joue bien souvent un rôle déterminant. Il est en fait toujours en bonne place là où les choses bougent le plus. Tout ceci mène à essayer de mieux cerner la question de la "*transférabilité*" qui est en somme l'enjeu-clé de l'appui de la Communauté à ce programme expérimental. Comme l'indique le rapport, cette transférabilité ne peut être envisagée d'une façon mécanique : il n'y a pas de "*modèle applicable in extenso à différentes situations*" et les "*dispositifs ad hoc*" sont le plus souvent des formules qui se cherchent. Ils offrent cependant un éventail de références indispensables tout comme, a contrario, les cas atypiques d'actions réussies qui semblaient pourtant mal parties.

D'où l'intérêt, pour chaque projet, de recueillir toutes les données permettant de déterminer :

- la part des **circonstances de départ et d'évolution des actions** ainsi que celle du **facteur humain**. Tout en n'étant pas à proprement parler transférables, ces éléments peuvent avoir un effet de contagion, d'incitation. Qu'est-ce qui, sous cet angle-là, est à l'origine de tel ou tel succès ? Le rôle-clé d'une personne ? Une rencontre ? Un événement ? Une pétition ?

- quelle est la part ensuite des **dispositifs éventuellement transférables** : les combinaisons partenariales, organisationnelles, financières qui ont entraîné le résultat. Combinaisons en fonction d'une situation, d'une démarche, d'un objectif. Le rapport distingue, par opposition aux administrations de gestion, les administrations de mission qui prennent souvent la forme de "*commissions locales*". Il mentionne d'autre part "*les instances exécutoires ou les instances opérationnelles*". Dans les différentes combinaisons possibles entrent en jeu, en gros :

- les habitants,
- les professionnels dans divers domaines, directement engagés dans l'action,
- les bénévoles (qui peuvent être notamment des habitants),
- les administrations et le pouvoir politique (local, régional, national),

- les autres institutions publiques,
- les associations de diverses natures,
- les organismes de gestion telles que les régies de quartier,
- les entreprises privées qui soutiennent l'action,
- les institutions financières, etc...

Il serait utile d'un point de vue "*didactique*" de caractériser de manière concrète **les combinaisons porteuses** dans les différents cas. Et aussi, **les formes d'action particulières** qui se sont avérées déterminantes : une coopérative a-t-elle ici joué un rôle-clé ? Là, une formule originale de financement et laquelle ? Un centre social ou un service de quartier ? une organisation de solidarité ? Le rapport relève un certain nombre de ces facteurs, mais pas de façon toujours complète ou explicite. Il en va de même des rapports de visite du Programme d'échanges. Certains bureaux d'études ne pourraient-ils, le cas échéant, répondre à ce souci d'élucidation des processus ?

2 - Il conviendrait corollairement de connaître, dans tous les cas, **les noms et fonctions des organismes**, collectifs, associations, administrations, sociétés, et particulièrement les coordonnées des acteurs dont le rôle a été le plus décisif. Ces détails peuvent aider les chercheurs, responsables politiques, acteurs potentiels, journalistes, etc ... à se renseigner de plus près. Les adresses de contact devraient favoriser l'information effective et la mise en relation : est-ce toujours le cas lorsqu'il s'agit de l'adresse d'une administration ?

3 - Le rôle des habitants comme acteurs du développement urbain est plus manifeste dans certains cas (Belfast, Paisley, Mulhouse, ...) que dans d'autres. Dans l'ensemble, souligne le rapport, il reste insuffisant. Cette question essentielle nécessite d'être abordée de plus près dans chaque projet. A Charleroi, d'après le rapport, l'accent est peu mis sur ce facteur : n'est-ce pas contradictoire avec une politique efficace de développement social ? D'une façon générale -et en dehors de toute démagogie- l'une des idées-forces à mettre en avant n'est-elle pas qu'il ne peut y avoir de **lutte efficace contre l'exclusion sans la participation en première ligne des exclus eux-mêmes ou de ceux que l'exclusion menace** ?

4 - Là où les habitants sont les plus impliqués, il serait utile d'expliquer dans le concret comment s'est opérée leur mise en situation comme acteurs du développement social. Spontanément ? Par le biais d'une équipe opérationnelle de terrain ? A l'appel des autorités dans une politique de consultation ? Nouer des relations mobilisatrices avec les habitants est particulièrement difficile dans les quartiers où les handicaps se cumulent : cela s'est-il fait au porte-à-porte, avec l'investissement de temps que cette démarche suppose ? Quelle est la part du volontariat

et, lorsque celui-ci implique des habitants, comment se fait éventuellement le lien entre cet engagement et leurs possibilités de formation et d'insertion ? A Belfast, le rapport souligne le *"rôle remarquable"* des habitants : comment se nouent au quotidien, dans des lieux *"neutres"*, les rapports intercommunautaires dans un contexte particulièrement conflictuel ?

Il faudrait aussi indiquer s'il s'agit d'une action éphémère ou d'un processus durable et ceci, sous quelle forme structurelle : structures de *"gestion"* ou structures de *"revendication"*, ou les deux ? S'il s'agit d'un cadre de décision ouvert aux habitants ou conquis par eux (comité de quartier, collectif de locataires, conseil d'administration d'un organisme de gestion, conseil municipal, commission, ...). A Brême et à Dortmund existent des *"forums des habitants"* qui peuvent s'avérer être de véritables écoles de citoyenneté active, et dans le Land de Rhénanie-Nord Westphalie ont été mis en place des *"conseils des habitants"* (Bezirk Vertragen) qui sont des structures institutionnelles élues situées au dessous du niveau municipal, dans certains quartiers : une double expérience qui mérite d'être suivie. En bref, peut-on rendre perceptibles les éléments d'une pédagogie du succès et d'une connaissance des risques (installation de certains habitants dans un rôle *"privilegié"* ou au contraire dans une attitude d'opposition systématique) ?

5 - Les cas où une telle action paraissait sans espoir et où pourtant ça a marché pourraient être mis plus en évidence en montrant comment les choses se sont passées. Il en va de même des cas où une action a dépassé ses objectifs initiaux, comme à Dortmund où de *"petites"* actions d'aménagement ont enclenché une dynamique institutionnelle.

6 - La question des espaces de décision rejoint celle des conditions d'une décentralisation efficace. Dans l'exemple de Calais qui montre une application locale d'une politique nationale, le dossier mentionne la difficulté de trouver des partenaires locaux aptes à poursuivre une démarche *"non dévoyée"* par la quête de subventions étatiques. Cette formulation d'un problème réel ne présente-t-elle pas un certain danger ? La décentralisation ne risque-t-elle pas de confronter les villes les moins prospères à des difficultés accrues ? Ceci est lié bien sûr aux politiques nationales de dotation budgétaire des communes. D'autre part, pour répondre aux objectifs du développement social urbain, le pouvoir décentralisé ne doit-il pas aussi changer de nature et non pas reproduire des structures de pouvoir cloisonnées et sectorialisées (voir question 26) ?

7 - La politique de revitalisation doit être *"couplée avec une politique globale à l'échelle de la ville"*. Peut-on dire que c'est réellement le cas quelque part en l'état actuel des choses ? Une politique globale se développe dans telle commune (Anderlecht par

exemple), mais quels sont les liens avec l'agglomération urbaine ? Ailleurs, le jeu des instances administratives est trop complexe et les compétences se superposent (Belfast, ...). Ou bien les bases territoriales des actions de revitalisation ne sont pas nettement délimitées (Charleroi) ou encore le courant passe mal ou de façon discontinue entre les instances politiques et le terrain ... Ou encore entre l'économique et le social. Il semble qu'il y ait toujours au moins un chaînon manquant. C'est là une question-boîte : elle contient en fait toutes les autres.

8 - Les deux enjeux les plus urgents du développement social sont l'emploi et le logement, secteurs sensibles aux mécanismes d'exclusion. L'action combinée à ces deux niveaux est assez fréquente dans les projets. Il serait intéressant de disposer d'un matériel comparatif, à la fois succinct et précis, sur les formules et techniques mises en oeuvre. Comme l'évoque le rapport, il est parfois plus urgent de trouver un logement qu'un emploi. Mais un aspect de la question du logement -celui du loyer- n'est-il pas idéologiquement sous-estimé, y compris par les habitants ? La subordination du droit au logement au droit de propriété est largement intériorisée ... Quelles seraient les réactions à des baisses de salaire du même niveau que certaines hausses de loyer ? Le Programme ne peut-il jouer un rôle de sensibilisation et de proposition à cet égard ? Comment concilier cette préoccupation avec l'entretien du parc locatif ? Cette question implique la recherche systématique de formules financières et partenariales adaptées (voir question 15).

9 - Un troisième enjeu aussi important est l'éducation. L'action dans ce domaine produit nécessairement ses effets visibles à long terme. Comprise au sens large, l'éducation comporte des volets où les effets peuvent être plus rapides : formation (notamment la formation-emploi) et animation (en englobant sous ce terme les actions d'éducation sociale ou sanitaire, les activités culturelles ou sportives). Cette notion *"d'animation"* ne devrait-elle pas être mise en valeur et renouvelée dans son contenu ? Particulièrement dans le cas des quartiers *"explosifs"* où se posent d'une part le problème de respecter l'autonomie des groupes concernés tout en leur donnant les moyens d'accéder à une véritable autonomie sociale et d'autre part les problèmes de convivialité ethnique et culturelle ? La perte d'influence des structures collectives dans les sociétés urbaines, le rôle atténué de la cellule familiale, les carences des systèmes d'enseignement, la tendance à l'essoufflement de la vie associative, voire parfois l'indigence du mouvement associatif ont dans ces quartiers des conséquences plus lourdes. Comment concevoir une politique globale de développement social sans l'encouragement systématique de nouvelles formes d'organisation de la société civile, au travers notamment de *"services de proximité"* qui dépassent

l'accompagnement social de l'exclusion pour développer les capacités d'expression, de communication, d'initiative et d'organisation des défavorisés ?

10 - Un quatrième enjeu, l'environnement urbain, peut être considéré dans la même optique : les espaces publics comme des lieux-ressources pour une autre socialité. Plusieurs rapports de visite montrent que cet aspect des problèmes est indissociable de la qualité du logement. On n'habite pas seulement "*entre quatre murs*", la vie sociale est aussi au coin de la rue.

11 - La réussite d'une politique de revitalisation dépend beaucoup de la visibilité immédiate, pour les habitants, de projets de petite taille et touchant la vie quotidienne, comme dans l'exemple des Pays-bas et de Dortmund notamment. De façon plus générale apparaît la nécessité d'une conjonction entre action sur le terrain et recherche d'une politique globale. Sans politique globale, on ne ferait que "*déplacer les problèmes*" (ou les résoudre seulement très localement) comme le souligne le rapport. Mais pour pouvoir développer ses potentialités -pour être réellement "*globale*"- cette politique n'implique-t-elle pas le développement systématique d'une action "*en petit*", diversifiée, capable de susciter une dynamique locale ? Cette question se rattache à la nécessaire adaptation des institutions (voir question 26) aux besoins de la société urbaine d'aujourd'hui. Trop souvent, on établit des programmes où les acteurs locaux sont invités à inscrire leurs projets. L'expérience montre l'intérêt de la démarche inverse, où les programmes sont élaborés à partir des potentialités locales (Anderlecht). Là où ce n'est pas le cas, il faut souvent réajuster les programmes initiaux (Eindhoven, Calais,...).

12 - Nous retrouvons cette problématique de conjonction à propos du rôle essentiel, relevé dans le rapport, du travail des groupes communautaires en Hollande, pays où pourtant l'action des pouvoirs publics en matière de réhabilitation de quartiers est non moins importante. Il serait intéressant d'analyser comment, sous quelles formes structurelles, l'intervention officielle et l'initiative à la base, l'action des "*appareils*" et celle des "*réseaux*" peuvent s'articuler. Selon quels critères par exemple, et pour quelles affectations, les autorités hollandaises financent des comités de quartier (moins toutefois maintenant, suite à une application trop automatique de cette politique). De dresser un inventaire des diverses structures, outre les comités de quartier, qui sont ou pourraient être financées à des fins d'assistance technique. Comme le montre le rapport, les groupes communautaires, les associations de terrain, se caractérisent à la fois par leur souplesse, leur adaptabilité, mais souvent aussi leur fragilité. Une politique globale gagnerait à bénéficier de ces qualités tout en compensant cette faiblesse.

13 - A Groningen, les universitaires ont joué un rôle dans le diagnostic de la situation du quartier et dans l'évaluation de la politique mise en oeuvre. Il en est de même à Dortmund et à Brême. Toujours dans un souci de politique globale, cet élément mérite d'être pris en compte dans la recherche de structures partenariales intégrées de développement social (l'Université comme ressource locale).

14 - Dans le même ordre d'idées, si l'on sait qu'à Eindhoven la Ville mène une action économique autour de pépinières d'entreprises (avec l'intervention de Philips), ne faut-il pas creuser l'idée de recourir davantage aux partenaires économiques potentiels pour une stratégie globale reliée aux objectifs du développement local ? Par delà le clivage traditionnel, ce recours à l'économique sur le terrain du social (et vice-versa) n'est-elle pas à l'évidence un des points cruciaux des problèmes, une condition sine qua non d'un renouveau social ? Dans certains projets, le secteur privé n'est manifestement pas assez impliqué, une question qui selon le rapport est d'ailleurs trop négligée hormis au Royaume-Uni. Ici encore, c'est une affaire de dynamique et quelles seraient les potentialités d'une Communauté européenne qui allierait pour le meilleur ses traditions diverses de culture entrepreneuriale et de culture sociale ?

15 - Cette question est évidemment indissociable de celle des moyens financiers : meilleure utilisation de ceux qui existent, dégagement de moyens nouveaux, par le biais du partenariat et des outils d'ingénierie financière existant ou à inventer. Comment par exemple organiser des avances de crédits dans l'attente des subventions de fonctionnement ? Quelles sont les formes possibles de contribution des promoteurs immobiliers dans une politique de logement social, d'équipements publics, de diversification de l'habitat et de maintien des populations dans les quartiers en rénovation ?

16 - On peut toutefois se demander dans quelle mesure le volet social des partenariats socio-économiques existants ne relève pas davantage de l'assistantat (certes indispensable pour les groupes les plus démunis) que du développement social. A Charleroi, par exemple, où le programme économique de la ville tient une place importante. Ou à Dortmund, une ville qui bénéficie d'un financement important : à l'échelle de ce financement, le volet social du Programme est-il suffisant et réellement intégré ? Là même où les formes d'économie sociale sont les plus avancées, comme à Paisley, les habitants sont-ils effectivement et régulièrement consultés, impliqués à part entière dans le dialogue partenarial avec les entreprises, pour définir une stratégie locale de développement ? Des témoignages relèvent un décalage à ce sujet.

17 - L'importance d'une base territoriale pour une stratégie locale et globale mérite d'être montrée de manière tangible. Le territoire comme lieu privilégié de pratiques et de pouvoirs décloisonnés, où la politique de développement social peut entrer en résonance. Lieu où les collectivités de base comme les pouvoirs publics peuvent trouver une assise opérationnelle, la maîtrise des problèmes et des moyens. Avec la nécessité de concilier stratégie territoriale et transversalité des politiques à une échelle plus large. cela se rattache aux critères de définition d'un périmètre cohérent, par une ou plusieurs communes. Cela renvoie aussi à la question 28.

18 - Le rapport indique que le résultat des diagnostics est *"plus pauvre là où il s'est agi d'appliquer une politique nationale"* (Eindhoven). Et qu'en France, le Développement social des Quartiers (DSQ) *"relève moins des résultats d'un diagnostic que d'un choix politique"*. Il n'en s'agit pas moins d'une politique nationale. La question serait plutôt celle de l'inefficacité d'une approche trop technocratique. De là, la nécessité de permettre aux divers acteurs de s'appropriier les enjeux et les processus. Cela rejoint l'implication des habitants et en général le facteur humain. Mais celui-ci peut intervenir y compris dans les administrations (comme d'ailleurs dans les groupes professionnels). Il serait intéressant d'illustrer ce facteur, au niveau des autorités responsables notamment, dans le cas du DSQ. La conjonction d'un choix politique et d'une dynamique humaine pour produire une force collective de transformation des villes.

19 - A Mulhouse, le diagnostic est le fruit d'une démarche engagée par des enseignants, pour la création d'une *"zone d'éducation prioritaire"* (ZEP) avec la participation des habitants. Les autorités ont prolongé cette action. Comment le lien s'est-il fait, comment est-il entretenu entre enseignants et habitants, entre les initiateurs de l'action et les autorités ? A Anderlecht, le diagnostic a été au départ du projet. Il serait intéressant de montrer comment a travaillé la coordination sociale qui est à l'origine du processus, pour identifier les problèmes et emporter l'accord de membres de l'administration communale.

20 - Pour certains projets sont mentionnés les problèmes d'alcoolisme, de drogue, de délinquance. Mais ces problèmes sont assez peu approfondis dans le rapport. Comme le souligne pourtant ce dernier, le déficit des valeurs de sociabilité est souvent le terrain glissant qui mène du chômage à la délinquance. Il serait utile d'avoir plus de précisions sur les actions menées à cet égard, particulièrement en ce qui concerne les groupes de jeunes *"à problèmes"* et l'intégration de cette action dans la politique de revitalisation. Avec un intérêt particulier pour la manière dont le rôle de certains *"leaders négatifs"* peut être inversé dans une dynamique constructive. En matière de lutte antidrogue, le rapport fait état de démarches différentes

d'un pays à l'autre. En effet, il n'en va pas de même aux Pays-Bas par exemple qu'en Belgique ou en France où jusqu'ici, domine une tendance à assimiler l'usage de la drogue à la délinquance, où manquent les structures d'accueil et où l'on est souvent réticent à fournir des produits de substitution .

21 - Comment situer les formes d'aide aux personnes dans le cadre de la revitalisation, dans les zones où il est fréquent qu'une personne aidée quitte ensuite le quartier ? Cette *"fuite"* d'habitants accédant à un meilleur statut social est liée aux causes du peu de mobilité générale des populations des quartiers les plus pauvres : difficulté de trouver ailleurs un logement accessible, et tous les facteurs qui entraînent le syndrome de *"ghetto"*. Ceci ne fait que confirmer l'importance d'une action globale sur une base territoriale, dépassant et intégrant l'assistance individuelle.

22 - Il n'y a pas de *"déterminisme ethnique"* de l'exclusion sociale, souligne le rapport. N'y a-t-il pas lieu de préciser que ce n'est assurément pas systématique, mais que dans certains cas (et lesquels en ce qui concerne les projets) la question ethnique peut devenir un facteur névralgique, un point de friction où s'exacerbent les phénomènes d'exclusion ? Là où cela se produit, quelle est la démarche adoptée ? Il ne s'agit bien sûr pas de nourrir l'idée *"immigrés = problèmes"*, mais d'indiquer que souvent, *"société excluante = problèmes d'immigrés"*. Afin d'éviter en particulier que les exclus s'excluent entre eux. Aux Pays-Bas, les immigrés ont le droit de vote à l'échelon local. Dans quelle mesure ceci favorise-t-il leur implication dans la politique de revitalisation ? Dispose-t-on d'éléments d'évaluation à ce sujet ?

23 - Il est fréquent que des immigrés achètent des maisons comme alternative au coût des loyers et au manque de logements sociaux. Il s'agit souvent d'immeubles délabrés : est-ce à long terme une solution ? Cela induit une question sur différents points de départ possibles pour une action de réhabilitation, en ce qui concerne le type de démarche des habitants par rapport au logement. L'achat d'une maison pose en effet d'autres problèmes et requiert d'autres dispositifs que la situation dans les grands ensembles ou celle des locataires des vieux quartiers.

24 - Quelle place est accordée ou pourrait être accordée dans le Programme aux initiatives *"d'auto-rénovation, d'autoconstruction ou d'auto-récupération"* telles qu'il en existe au Royaume-Uni ou en Italie ? A des actions spécifiques pour les sans-abri ? Pour les personnes âgées ? Si le rapport insiste à juste titre sur le dépassement de la logique des *"groupes-cibles"*, ces derniers appellent toutefois une approche spécifique dans le cadre même d'une politique globale (voir aussi question 20). Le problème des sans-abri induit la recherche d'une meilleure

gestion du patrimoine urbain (immeubles abandonnés). Le vieillissement des populations ne sera pas sans impact sur l'habitat, les structures de formation et de loisirs et les choix économiques. La modification du profil d'âge des populations dans les zones urbaines à forte proportion de jeunes issus de l'immigration entraîne des effets divers, notamment scolaires.

25 - Ne convient-il pas, sous l'angle de la *"transférabilité"* bien comprise, d'analyser dans certains cas **les difficultés rencontrées** dans la mise en oeuvre de tel ou tel projet, lorsqu'elles ont pu ou pourraient mettre en péril son développement et de montrer comment elles ont été ici ou là surmontées ? Et notamment, quels conflits ont été marquants ? Ceci avec le discernement et l'objectivité qui s'imposent, en n'ignorant toutefois pas le rôle *"objectif"* que joue la subjectivité elle-même dans les processus (facteur humain). Dans quelle mesure le consensus indispensable à une politique intégrée peut-il faire l'économie des conflits, toujours révélateurs de problèmes, souvent générateurs de solutions ? Un consensus trop normatif n'est-il pas porteur de conflits improductifs (par exemple la reproduction stérile des clivages politiques dans les structures de concertation) et les conflits qui peuvent être productifs pour le développement social urbain. Les conflits peuvent se jouer entre habitants et autorités, autorités et professionnels, professionnels et habitants, etc. En ce qui concerne le rôle *"atypique"* des professionnels les plus engagés (les chefs de projet en particulier), rôle ingrat et source de conflits, auxquels ils sont souvent formés sur le tas, avec pour vocation, comme l'explique le rapport, de *"préparer leur propre inutilité"* dans ce rôle, on peut constater qu'il s'agit d'une constante des actions sociales de terrain en tous domaines. A Brême, le rapport mentionne *"la stratégie de contournement des bureaucraties locales, menée de main de maître par quelques professionnels"*. C'est le type même d'expérience dont il est profitable d'expliquer la genèse et de diffuser l'exemple.

26 - La position des autorités publiques est sous cet angle d'une importance évidente. La question centrale est celle, incontournable, du choix politique de la voie du développement social. Mais cela ne suffit pas. Il s'agit aussi de promouvoir chez les élus et les responsables administratifs **une nouvelle manière de concevoir leur propre fonction**. La transversalité des politiques ... L'approche *"contractuelle"* des relations avec la société civile Le soutien à l'action des communautés locales et des structures intermédiaires sans aboutir à une tutelle qui, en dépit des bonnes intentions médiatrices, endiguerait l'initiative ... Ces questions évoquées dans le rapport pourraient se ramener à la nécessité de motiver les pouvoirs publics, **à rendre à la fois plus intéressante et plus efficace la fonction politique et administrative dans l'invention collective d'une nouvelle urbanité, d'une citoyenneté plus active**. Une perversion subtile serait que des

autorités se réclamant de la revitalisation urbaine se cantonnent dans l'attente d'une initiative des habitants et des associations locales. Si cette initiative n'existe pas, la tâche des pouvoirs publics est de lui préparer le terrain, de lui fournir les outils. Si elle existe, une interaction doit s'établir. La démocratie locale ne peut se limiter, ni à un conseil communal et aux formes classiques de commissions, ni à *"la cage d'escalier"*, ni aux deux séparément. La démocratie dans toutes ses dimensions : rien n'est plus difficile. Mais autrement, le développement social urbain, dans la complexité et l'acuité de ses enjeux, ne risque-t-il pas d'être un terrain miné ?

27 - Il s'agit encore dans la même optique de promouvoir politiquement **la recherche de relations partenariales d'un type nouveau** entre les instances publiques et institutionnelles et le secteur privé, dans des engagements à long terme. Le rapport relève la faible présence des partenaires économiques privés dans *"les commissions locales de développement"* et des professionnels spécialistes des questions économiques dans les équipes opérationnelles. Le partenaire privé n'est classiquement associé aux autorités locales que pour réaliser certains travaux publics, voire des opérations de prestige. Ici aussi, impliquer le privé dans des initiatives locales d'intérêt social relève à la fois d'un choix politique et d'un changement d'habitudes. Un changement qui concerne tant les mécanismes institutionnels que les mécanismes marchands, mais il semble généralement peu probable que l'impulsion parte de ces derniers. En n'oubliant pas la troisième pointe du *"triangle"* d'un partenariat local -l'élément associatif et communautaire- et la nécessité d'un équilibre et d'une complémentarité réelle des partenaires dans un projet.

28 - Que les villes subissent le contrecoup de la croissance (prix de l'immobilier, trafic, cadre de vie ...) ou les effets du déclin, c'est la fonction urbaine qui est à repenser sur des bases socio-économiques nouvelles, dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire et de **reconversion urbaine**. Spécialisation et complémentarité des activités urbaines dans le contexte du marché unique européen, place du développement social urbain dans les villes de l'an 2000 : une politique globale de revitalisation doit aussi prendre en compte cette macro-dimension des problèmes. Comment le Programme peut-il s'associer à cette réflexion ?

29 - Il apparaît que **les échanges d'expériences et de savoir-faire**, pour riche d'enseignements qu'ils soient déjà, doivent encore être largement développés au sein du Programme. En matière économique en particulier. Un rapport de visite à Belfast fait état du manque de temps pour prendre connaissance de projets d'un intérêt particulier. Ne convient-il pas aussi de prévoir la participation d'autres acteurs locaux que les professionnels ? Des échanges communs d'acteurs différents ? Les savoir-faire quant à eux sont

sans doute l'élément le plus directement transférable : comment systématiser ce transfert (voir question 30)?

30 - Insistons à nouveau, pour conclure, sur le rôle stratégique de l'information-communication : à travers les médias bien sûr, mais aussi au sein des projets (information "*didactique*" des habitants, information entre les divers acteurs locaux) et entre les projets. Ceci tout à la fois pour revaloriser l'image des quartiers, favoriser la répercussion de toute initiative locale nouvelle, de tout nouveau développement des politiques nationales et dynamiser des échanges d'expériences. N'y a-t-il pas lieu de penser pour l'avenir des formules d'information systématisées au sein du Programme et autour de lui : organismes d'interface, périodique d'information commun, banques de données, vidéos, fiches de savoir-faire, fiches de partenariat ...

Présentation de cas concrets

PRESENTATION DES PROGRAMMES DE REVITALISATION MIS EN OEUVRE DANS DIX VILLES EUROPEENNES

CALAIS/Le Fort Nieulay

Les moyens du développement, le développement par tous les moyens.

DORTMUND/Nordstadt

Une stratégie des "petits pas" pour rassembler les partenaires et rapprocher les communautés.

EINDHOVEN/Woensel West Participation

la preuve de la revitalisation, c'est qu'on la vit.

BELFAST/Ardoyne Oldpark

Quand les murs divisent la ville : les réseaux communautaires sur la brèche.

ANDERLECHT/Cureghem

Revitalisation : quand la vie n'attend pas les programmes.

GRONINGEN/Korreveg

Le refus de la ségrégation urbaine, le parti-pris de la participation.

CHARLEROI

Pauvreté : aide sociale ou aide à l'autonomie sociale ?

MULHOUSE/Brossolette

Libérer l'énergie sociale, adapter les institutions.

PAISLEY/Ferguslie Park

Economie sociale contre exclusion sociale : coup au but à Ferguslie Park.

BREME/Tenever

Professionnels-habitants-institutions : la réaction en chaîne de la revitalisation.

CALAIS/LE FORT NIEULAY

Les moyens du développement, le développement par tous les moyens

Tous les effets de l'exclusion se cumulent depuis longtemps au Fort Nieulay. Et tous les efforts d'une équipe de professionnels du Développement Social des Quartiers s'y conjuguent dans un souci de durée. Un programme où la culture compte autant que la santé, où la formation s'ouvre à l'entreprise.

Affecté après la guerre à l'hébergement des victimes des bombardements, réputé depuis comme un lieu de relogement précaire, le Fort Nieulay n'a cessé d'être le refuge des plus démunis. Une rocade, une voie ferrée, un canal servant de décharge, des terrains vagues coupent de la ville ce faubourg à l'allure inachevée, à l'ouest de Calais. Un millier de logements publics en immeubles-blocs, autant de maisons souvent vétustes, peu d'équipements. Une population à 70% ouvrière, 43% de chômeurs contre 20% pour toute la ville. Une jeunesse nombreuse (44% de moins de 19 ans), peu formée, 28% de redoublements scolaires. Alcoolisme (plus d'un tiers des habitants), malnutrition et problèmes psychologiques sont les difficultés que connaissent au quotidien ces habitants. Quant aux immigrés, le Fort Nieulay en compte ... 0,5%.

En 1982 était lancée en France la politique nationale de Développement Social des Quartiers (DSQ) et dès 1984 s'engageait au Fort Nieulay un premier programme local de développement social achevé en 1988. Des élus aux habitants, la Commission locale du programme représentait un large partenariat. Une très efficace équipe opérationnelle en liaison avec les groupes de travail issus de la commission, sera l'acteur-clé de la stratégie de revitalisation. Il avait en effet fallu réajuster le programme initial, trop centré sur les interventions institutionnelles et techniques classiques. Les nombreux problèmes sociaux étaient bien identifiés, mais les actions prévues répondaient mal à la situation des habitants et à leurs handicaps. En outre, la vie associative locale était faible et les services trop cloisonnés. Un rôle central a été joué dans ce contexte par les professionnels du développement de quartier, appuyant leur action sur des diagnostics précis.

Pour 3 ans, un nouveau programme de développement social a été lancé en 1989 (convention de sortie de plan) dans le cadre du DSQ. D'importants travaux de réhabilitation physique des logements se poursuivent tandis qu'une cellule d'information, d'appui et de suivi des ménages en difficulté est mise en place. Il est à noter que le cadre de vie est le thème qui mobilise le plus les habitants. L'action éducative poursuit les efforts entrepris dans le cadre de la Zone d'Education Prioritaire (ZEP). Une importance capitale est accordée à la participation des

parents et à la santé, l'environnement, la culture occupent une grande place à l'école. Citons un ambitieux complexe scolaire qui doit préfigurer l'école de demain par une meilleure jonction des classes maternelles et les écoles primaires et par un contrat d'aménagement du temps de l'enfant.

Depuis le début, l'équipe opérationnelle a accordé à la culture une fonction essentielle dans le développement social. La qualité des actions et des prestations culturelles va de pair avec le refus de l'image élitiste de la culture. Deux initiatives attirent l'attention par leur originalité. Des "modules culturels" dans les programmes de formation professionnelle, selon le principe de l'action croisée : par exemple, un "musicien intervenant" qui a initié des centaines d'habitants à la musique. Le premier programme faisait par contre trop peu de place au sport qui est l'objet d'un effort accru de même que la vie associative (notamment pour créer des comités de locataires).

Côté social, toutes les actions déjà menées sont catalysées dans la création d'une Maison de Quartier. Il s'agit d'un complexe regroupant dans une ancienne école un foyer d'accueil, des ateliers, un bureau de poste et un service bancaire (jusqu'alors inexistant), une annexe de la mairie ainsi que le Centre social et de Prévention sanitaire; ce dernier est une structure associative multiple, couvrant tous les domaines de l'action sociale, outil privilégié du DSQ depuis des années. L'objectif est de centraliser au cœur du quartier toutes les structures-support en un lieu-ressource. Un "comité d'usagers" siégeant au conseil d'administration y représentera les habitants.

Le Fort Nieulay fait l'objet d'un Programme pilote d'insertion (PPI). Outre les activités de formation, on relève un projet d'insertion par l'économie pour les plus marginalisés, à travers des associations intermédiaires et des entreprises d'insertion. Les premières embauchent des sans emplois peu qualifiés pour le compte de tiers utilisateurs (particuliers, collectifs, entreprises), dans des activités non concurrentes à d'autres, ce qui permet de limiter le travail au noir. Les secondes conjuguent le développement économique avec l'insertion sociale au sein de l'entreprise, en embauchant des sans-emploi pour une période limitée. Ces deux formules de formation sur le tas visent à faciliter le passage à des stages de formation classiques pour aboutir par étapes successives à un emploi stable. Une démarche innovante et qui suppose l'appel aux partenaires privés, jusqu'ici très peu impliqués.

L'équipe opérationnelle témoigne d'une forte volonté d'interaction partenariale ainsi que, dans un contexte pourtant difficile, d'un souci aigu d'impliquer les habitants : leur non participation entraîne généralement un rejet des opérations, a-t-il été souligné. L'accent n'est toutefois pas mis sur la visibilité immédiate; beaucoup de temps est consacré aux diagnostics, on investit dans la durée. La recherche de structures d'action et de financements stables traduit

la préoccupation de l'après-DSQ. L'enjeu s'inscrit dans un contexte exceptionnel : le Tunnel sous la Manche ouvrira dans les environs immédiats où les nombreux espaces vacants suscitent bien des projets et des débouchés considérables. Un atout de taille. Ce raz-de-marée économique sera-t-il toutefois sans risques pour une population marginalisée ? Sera-t-elle capable de saisir, à son tour, toutes les opportunités ? Un énorme travail de préparation s'impose...

Mots-clés

Politique nationale de développement social des quartiers, rôle central de l'équipe opérationnelle; professionnalisme, diagnostic, pérennisation, décloisonnement des services, participation d'une population très marginalisée, rôle de la culture, lieu-ressource, comité d'usagers, associations intermédiaires et entreprises d'insertion.

Population concernée

Une population à majorité ouvrière très marginalisée, marquée par l'alcoolisme et la mal-nutrition.

Partenariat

Etat, municipalité, élus, centre social, institutions et associations diverses, sociétés de logement, écoles, entreprises, habitants.

Territoires d'intervention

Un quartier de banlieue à l'écart, d'habitat mixte, peu équipé, très entouré d'espaces vacants; 5 800 habitants.

Contact :

Laurence Tack
DSQ Fort Nieulay
17, rue Warocquier
F - 62100 Calais
Tél : 33. 21 34 29 71

DORTMUND / NORDSTADT

Une stratégie des "petits pas" pour rassembler les partenaires et rapprocher les communautés.

Il n'y a pas de "petits" problèmes. C'est ce qu'a compris l'équipe du Nordstadt Projektgruppe, confinée au départ par l'administration dans des tâches d'apparence anodine... Il en a résulté un programme intégré impliquant entièrement les pouvoirs locaux et mettant l'accent notamment sur le rapprochement interculturel des communautés.

Un ancien quartier ouvrier construit voici presque un siècle, figé par le déclin des industries sidérurgiques et charbonnières, coupé du centre-ville par un chemin de fer et lacéré par des voies à grande circulation, à Nordstadt (29 000 logements, dont un tiers du secteur public), le contraste est flagrant avec la prospérité de Dortmund, premier port fluvial d'Europe. Le quartier a perdu 29% de sa population depuis 1970, tandis qu'entre 1975 et 1988 la proportion d'immigrés passait de 3 à 32% (contre 9% pour l'ensemble de la ville). Yougoslaves, Grecs et surtout Turcs y côtoient une population allemande vieillissante.

Alors qu'à Dortmund le taux de chômage est déjà élevé (16%), il atteint à Nordstadt 30% et va de pair avec la pauvreté cachée, un faible niveau éducatif et la délinquance, ajoutées aux difficultés d'intégration des immigrés. Une situation qui a bénéficié à l'extrême droite aux élections municipales de 1989. Drogue et criminalité étaient à l'origine d'incidents sociaux graves qui avaient entraîné la fermeture du centre socio-culturel. Mais c'est aussi à partir de là qu'en 1988 un groupe de travail a mené la critique du programme de quartier précédent (83-85), qui se bornait à confier aux professionnels de l'équipe de projet -le Projektgruppe- des actions limitées pour améliorer l'aspect extérieur du quartier : ravalement de façades, jardins dans les cours d'immeubles, terrains de jeux pour enfants...

Ici entre en jeu la stratégie du Projektgruppe Nordstadt, qui, à travers ces tâches modestes, a réussi à enclencher une dynamique imprévue. Il s'agissait d'une part de gagner la confiance des habitants, en menant au mieux ces réalisations nécessaires, immédiatement visibles, touchant à la vie quotidienne... et négligées par les services municipaux. Cette stratégie lui a permis en même temps, de s'affirmer auprès de ces derniers pour élargir peu à peu le champ d'intervention, avec l'appui des habitants et de partenaires divers, y compris des fonctionnaires et hommes politiques du Land de Rhénanie-Nord Westphalie. Ainsi est né le nouveau programme de Nordstadt, d'un budget de 30 millions de DM accordé dans le cadre des directives du Land sur la rénovation urbaine.

Pour mieux cibler l'action, le quartier -fort vaste- a été divisé en 13 unités géographiques. Le **Projektgruppe Nordstadt**, groupe de pilotage lié à l'administration, coordonne les projets autour d'un axe central, la réhabilitation physique du quartier dans toutes ses dimensions : logement, espaces publics, rues, circulation et lutte antipollution, infrastructures urbaines. Ceci avec le souci d'une consultation systématique et d'une mise en situation des habitants, conviés à se réapproprier leurs lieux de vie, en conjuguant dans une action partenariale, réhabilitation physique et revitalisation sociale et culturelle. Côté emploi, les priorités sont les chômeurs de longue durée, les jeunes et particulièrement les immigrés, le maintien de l'emploi dans les entreprises locales. On peut toutefois relever que l'articulation de l'économique et du social reste peu marquée dans ce quartier qui compte cependant beaucoup de PME.

Parmi les partenaires, la **Dietrich Keuning Haus** est le centre communautaire géré par la ville ; ses activités sportives et de loisirs, culturelles et interculturelles, font référence. L'enjeu est, dans le cadre de la revitalisation du quartier, de combattre l'isolement et l'anonymat, de rapprocher jeunes et vieux, autochtones et immigrés. L'une des difficultés est de promouvoir l'utilisation du centre par les diverses communautés. La **Regionale Arbeitsstelle zur Forderung Ausländischer Kinder und Jungendlicher (RAA)**, est une équipe éducative animant un projet-pilote pour les enfants d'immigrés. Ceux-ci forment 73% de la population scolaire et subissent un handicap linguistique tant dans leur langue maternelle qu'en allemand. Le projet valorise l'enseignement des deux langues et la diversité culturelle comme une condition d'un avenir harmonieux pour le quartier. Le **Centre turc de conseil** part du constat que les jeunes Turcs de 2ème ou 3ème génération restent mal intégrés à la société allemande. Il cherche à mener un travail psychologique et socio-culturel.

Deux associations volontaires, les **Planerladen**, visent à favoriser l'accès des habitants à l'autonomie et au pouvoir de décision, et organisent en outre une aide sociale et une assistance technique. Il s'agit d'équipes pluridisciplinaires de travailleurs sociaux, urbanistes, architectes, qui comptent parmi leurs sources de financement l'Université de Hanovre et le Fonds social européen. Elles animent le **Ladensitzung**, forum des habitants qui se réunit une fois par mois, où elles tentent à travers des discussions souvent longues, d'équilibrer confrontation et coopération. Les **Planerladen** ont aussi créé le **GrünBau**, société à responsabilité limitée qui dispose d'une équipe d'ouvriers pour des travaux de rénovation, et organise des formations en rénovation légère, restauration d'espaces extérieurs, terrassement, aménagement écologique.

La stratégie des "petits pas" mise en oeuvre au départ du programme de Nordstadt, conjuguant visibilité immédiate et vision à long terme, donne sans

nul doute à réfléchir aux perspectives d'action possibles dans d'autres contextes.

Mots clés

Démocratie participative (forum des habitants), consultation, accès à l'autonomie, rôle-clé des professionnels, stratégie des petits pas, réhabilitation physique du quartier, formation à la rénovation, formation et insertion professionnelles, convivialité inter-ethnique, action interculturelle, aide pédagogique aux enfants d'immigrés, alphabétisation, écologie...

Population concernée

Population fortement défavorisée, chômeurs de longue durée, nombreux immigrés.

Partenariat

Ministères régionaux, municipalité, groupe de pilotage (professionnels liés à l'administration), forum des habitants, centre communautaire, centre pédagogique, associations volontaires, SARL, sociétés de logement, entreprises, institutions et associations diverses.

Territoire d'intervention

Un ancien quartier ouvrier du nord de la ville, vaste, très marqué par le déclin industriel ; 56 000 habitants.

Contact

Horst Freye
Stadt Dortmund
Projektgruppe Nordstadt
Munsterstr. 9111
RFA - 4600 Dortmund
Tél : 02.31 542 2 55 00

EINDHOVEN / WOENSEL WEST

Participation : la preuve de la revitalisation, c'est qu'on la vit.

A Woensel West, une politique de revitalisation venue d'en haut passait mal à travers des structures lourdes et compliquées. Le sens du réel des intervenants sociaux du quartier, le soutien concret des autorités à la participation des habitants, ont pourtant permis de mettre cette politique sur ses pieds.

Ce n'est pas tant l'aspect extérieur de ce quartier périphérique d'Eindhoven qui dénote sa situation de crise, malgré un danger de dégradation du bâti (1500 logements surtout individuels, construits de 1945 à 1970, dont 60% du secteur public). Mais sa population précarisée (25% de chômeurs), hétérogène (46% d'immigrés dont 20% de Turcs et 24% de Surinamiens, un taux d'enfants d'immigrés de 90% dans certaines écoles primaires), l'analphabétisme, le désœuvrement d'une jeunesse adonnée aux machines à sous, etc... font de Woensel West un territoire du rejet. C'est n des quartiers choisis aux Pays Bas pour y appliquer la politique nationale des "zones d'accumulation de problèmes" (Probleemcumulatiegebiedenbeleid, PCG).

En outre, à Woensel West, l'action a souffert de la grande multiplicité, de l'extrême complexité des structures, fortement sectorialisées tant du côté de l'administration que des "travailleurs communautaires" (il s'agit de groupes d'intervenants de quartier, nombreux, implantés depuis 23 ans et chapeautés par une structure centrale). De 1983 à 1985, il a fallu décider qui allait payer quoi. De 1986 à 1989, le processus national de décentralisation a peu à peu conjugué ses effets avec les idées-forces du programme et la dynamique du terrain. Cette capacité d'adaptation et d'évolution fait l'intérêt tout particulier de l'expérience de Woensel West.

L'inscription du quartier dans le PCG s'est faite en quelques jours, sans véritable analyse. Devant le manque de coordination, les animateurs des projets ont misé sur le pragmatisme : partir de la demande des habitants, donner des réponses concrètes et rapides. Mais aussi sur la participation. Celle-ci est d'ailleurs encouragée et soutenue techniquement par les autorités, pourtant sceptiques au départ quant aux chances des projets, et souvent mises en question dans des négociations difficiles par les initiatives de la base. Ce mélange de facteurs conflictuels et consensuels a fonctionné en fait comme un carburant efficace. Le rôle moteur a été joué par les animateurs du Travail communautaire de Quartier (le BWE) aux côtés du coordinateur du programme, membre d'un Bureau de Projet rattaché à l'office de l'emploi. Leur adhésion enthousiaste au PCG a été l'étincelle.

Le programme est basé sur les "4W" qui sont les critères du PCG : Weten (enseignement, formation), Wonen (habitat), Werken (travail), Welfare (services sociaux). Côté logement, on relève entre bien d'autres un projet de rénovation de 70 maisons avec la participation de jeunes chômeurs. Ceux-ci n'ont pu en réaliser que la moitié, mais la plupart ont ensuite trouvé un emploi ou suivi une formation. L'Association des Locataires qui dirigeait l'action est devenue une pierre angulaire des projets de rénovation et de construction, assurant la gestion de 500 maisons. Elle compte en son sein un représentant de l'administration ; une manière de sceller le partenariat. La ville est représentée de même dans un Bureau de Soutien aux Habitants qui dispense information et conseil.

L'action éducative mise beaucoup sur la coopération entre les écoles, un consultant pédagogique étant mis à la disposition par le ministère. L'action pour l'emploi se caractérise par le souci de rencontrer les besoins réels des chômeurs, et surtout ceux de longue durée, à travers un circuit de réinsertion basé sur un réseau de partenaires. Une équipe de 8 personnes de nationalités différentes a pour tâche de démarcher auprès des chômeurs pour les mettre en rapport avec le Bureau de Projet, qui oriente au besoin les candidats vers une formation adaptée et propose d'autre part aux employeurs des subventions d'encouragement à l'embauche. Le réseau BWE joue un rôle complémentaire à travers le Buurtwerkplaats, qui assure des formations non qualifiantes mais préparatoires à l'insertion sociale. A ce stade cependant, les milieux économiques n'ont pas été impliqués à part entière dans cette démarche partenariale, riche de potentialités de développement local.

Plaque tournante du BWE sur le quartier, le centre communautaire De Poort occupe 80 volontaires et combine une série d'activités et de services allant des repas à prix réduit aux garderies et aux groupes thématiques. Il s'agit tant d'activités propres du centre que d'actions organisées à l'initiative des habitants et gérées par eux, avec l'aide de spécialistes. Important dans la tradition hollandaise, le volontariat pose le problème d'un manque de professionnalisme, mais il a permis de catalyser les solidarités et de faire émerger des leaders locaux. La revitalisation ne peut en effet pas être seulement une affaire d'experts. Les groupes d'habitants s'affirment à Woensel West comme des partenaires à part entière ; maintenus jusqu'ici dans un rôle revendicatif, ils revendiquent de plus en plus d'être associés aux organes de décision. Cette formation sur le tas, avec l'aide de techniciens, s'est donc avérée être une forme efficace d'apprentissage politique. En contrepartie, le volontariat entraîne l'usure des leaders et leur départ souvent pour des fonctions plus gratifiantes : d'autres Sisyphe doivent reprendre le fardeau.

Cette question comme d'autres met en évidence la nécessité d'une action intégrée, où tous les atouts se

conjuguent. La nouvelle politique nationale du **Sociale Vernieuwing** (Renouveau Social), amorcée en 1990, complète la décentralisation et approfondit le PCG, pour favoriser des stratégies locales adaptées associant tous les acteurs concernés (y compris employeurs, syndicats et pouvoirs publics pour la création de "pools d'emploi"). Elle intervient à point nommé à Woensel West, où l'on a appris à regarder par-dessus les cloisons.

Mots-clés :

Politique nationale de revitalisation, décentralisation, découplage administratif, pragmatisme, conflit et consensus, soutien technique à la participation, volontariat, leaders locaux, rôle-clé des intervenants de quartier, services et activités combinés, rénovation-formation, démarchage auprès des chômeurs, incitants à l'embauche, métiers de l'environnement, consultants pédagogiques.

Population concernée :

Population en situation précaire, très hétérogène, jeunes et femmes n'ayant jamais travaillé.

Partenariat :

Nombreux ministères, municipalité, réseau communautaire d'intervenants du quartier, Association des Locataires, Bureau de Soutien aux Habitants, sociétés de logement, office de l'emploi et équipe de démarcheurs, comités d'habitants, écoles, associations diverses...

Territoire d'intervention :

Un quartier périphérique très marqué par le sous-emploi, mal équipé ; 4 600 habitants.

Contact :

Jenny Palmen
Stichting OxO
Dommelstraat, 9
NL-5611 CJ Eindhoven
tél : 31 40 44 42 14

BELFAST / ARDOYNE OLDPARK

Quand les murs divisent la ville : les réseaux communautaires sur la brèche.

Une ville déchirée, morcelée. Trois programmes publics où se chevauchent les compétences. Une politique globale est-elle possible à Belfast ? Un problème particulièrement complexe, qui n'est ici qu'esquissé et dont la clé est aux mains des habitants, dans des réseaux communautaires qui les mobilisent par delà les antagonismes.

Les "peace lines" séparent les secteurs catholique et protestant, un imbroglio de murs bordés de zones mortes, maisons condamnées, végétation rare. Le climat de tension a accéléré la mobilité urbaine de ceux qui avaient les moyens de quitter le quartier, découragé les investisseurs, entretenu le chômage et la délinquance. Le pouvoir local a des compétences très limitées depuis qu'en 1972, le Parlement d'Irlande du Nord a été aboli pour faire place à l'autorité d'un lointain Secrétariat d'Etat londonien.

Ardoyne Oldpark, dans la banlieue nord, compte 39% de chômeurs contre 20% pour tout Belfast. Un parc locatif (6300 logements dont 30% sont du secteur public) gravement dégradé, des magasins et entreprises à l'abandon, des équipements collectifs déficients, en matière de santé notamment. En secteur catholique, l'offre de logements ne répond pas aux besoins d'une population croissante, tandis que les quartiers protestants connaissent une perte de peuplement qui laisse beaucoup d'immeubles vides.

Trois programmes parallèles ont été lancés à Belfast à la fin des années 80. Conduit par le ministère du Développement économique, le **Making Belfast Work** (MBW) vise à améliorer la situation socio-économique et l'environnement des quartiers défavorisés. Les **Belfast Action Teams** (BAT) créés par le Ministère de l'Environnement sur une base géographique, couvrent 8 zones dont Ardoyne Oldpark, gérées chacune par une équipe opérationnelle. Ils soutiennent des projets communautaires avec l'aide du MBW. Issu quant à lui du conseil municipal, le troisième programme est celui du **Community Service Department** (CSD), et fonde directement sa stratégie sur le travail communautaire. A ces programmes s'ajoutent les projets de rénovation menés par le Housing Office, organisme d'habitat social.

Financés par le MBW, les Lay Health Workers sont des auxiliaires de santé, chômeurs qui reçoivent une formation de base et mènent aux côtés des professionnels des tâches pratiques et sociales d'appoint ; le fait qu'ils ne soient pas eux mêmes des

experts est leur force dans ce rôle. Adolescent Team aide à la réinsertion des adolescents en agissant sur leur milieu à travers un travail de réseau. Le MBW a financé aussi Homestart, centre d'aide multiforme aux jeunes mères, lancé une campagne de vaccination des enfants, etc. Il subsidie 44 groupes volontaires et communautaires.

Le BAT d'Ardoyne Oldpark a débuté par une journée "portes ouvertes", une semaine de l'éducation, une fête de la santé, une exposition d'entreprises locales... On relève parmi ses multiples activités l'assistance aux habitants qui veulent créer une entreprise, ou à des projets d'emploi liés à l'environnement tels qu'un centre de soins sur un site désaffecté.

Le CSD subsidie, avec le concours des BAT, sept "centres de ressources" en lieux neutres. Celui d'Ardoyne associe des dizaines de groupes des deux communautés. Il met au service direct des habitants (et non principalement des décideurs) un outil d'information et de recherche élaboré par des professionnels hautement qualifiés. Lieux neutres elles aussi, 22 maisons de quartier, dont le Centre communautaire d'Ardoyne qui déploie une activité fortement participative et très proche des besoins en matière de santé, d'éducation et de loisirs. Sa création est due à l'action des habitants qui prennent part à sa gestion aux côtés notamment d'élus locaux. Citons encore le Research Project, destiné aux mères et aux enfants en bas âge : animé par six femmes, il détecte les besoins, les ressources et les carences, dans des groupes de discussion et d'entraide.

A côté des programmes publics, une initiative privée inspirée de l'expérience américaine retient l'attention : le Flax Trust. Sous l'impulsion d'un prêtre catholique, ce projet associant les deux communautés a transformé une ancienne filature en un complexe de 25 espaces commerciaux, utilisables pour un an comme incubateurs d'entreprises, sans charges à payer. Les entrepreneurs reçoivent un conseil en gestion et management, les chômeurs ont accès à une formation-emploi. Parallèlement, un Flax Centre regroupe entre autres un Jobshop, une société de construction, un centre de santé, des groupes de self-help, des activités éducatives et culturelles... Le tout forme un véritable système socio-économique en miniature occupant des centaines de personnes et rayonnant sur 2000 familles. L'organisation repose sur des comités élus rue par rue et par secteur d'activité. Côté finances, le Flax Trust fait flèche de tout bois : collectes communautaires (50 pence par famille et par semaine), donations, oeuvres de charité, bénéfiques du centre, sponsors, subventions publiques et notamment une contribution de la CEE.

La dispersion des décisions et des moyens dans les programmes officiels est certes la rançon de la situation politique. Malgré les réalisations, elle est en soi contradictoire avec la concertation. En outre, les

financements sont de courte durée, ce qui entraîne la précarité des projets. Le MBW et les BAT eux-mêmes sont limités à 3 ans et devraient prendre fin en 1991. De ces contraintes a pourtant surgi une prise de conscience, l'exigence grandissante d'une politique globale. Nombre de responsables l'ont compris : l'atout majeur de Belfast, ce sont les réseaux communautaires, d'un caractère plus spécifique ici que partout ailleurs au Royaume-Uni. Ces communautés fortement organisées, pour qui la solidarité est une condition du statut social, ont trouvé en elles-mêmes des réponses aux carences institutionnelles, et comptent pour beaucoup dans l'espoir d'une solution au conflit qui pourtant la traverse. Un exemple à méditer.

Mots clés

Réseaux communautaires, solidarité, volontariat, self-help, gestion participative, services divers aux habitants, formation et insertion professionnelle, centres de ressources, rénovation, environnement urbain, éducation à la santé, auxiliaires de santé, économie sociale, services aux entreprises, solution aux conflits confessionnels, situation institutionnelle atypique...

Population concernée

Population à revenus modestes, largement touchée par le sous-emploi.

Partenariat

Secrétaire d'Etat à Londres, Ministère du Développement économique de l'Environnement, Conseil Municipal, Housing Service, offices d'emploi, écoles, paroisses, entreprises, nombreuses associations volontaires et groupes communautaires.

Territoire d'intervention

Un quartier troublé en déclin économique de la banlieue nord ; 18 500 habitants.

Contact

Brendan Henry
Community Services Department
Belfast City Council
4-10 Linehall Street
Belfast
tél : 44 232 32 02 02

ANDERLECHT / CUREGHEM

Revitalisation : quand la vie n'attend pas les programmes

Depuis les réunions de travailleurs sociaux sur les difficultés du quartier, il y a 5 ans, jusqu'à la vaste concentration du DSQ où le secteur privé est fortement impliqué, le chemin est long ... A Cureghem, le programme s'est inscrit dans la vie locale, et non l'inverse. Un bon départ pour la revitalisation.

A proximité du centre-ville et de la gare du Midi, Cureghem a hérité de l'industrie du XIX^{ème} siècle une physionomie hétéroclite et vétusté. Le parc locatif (à 85% privé) date pour 64% d'avant-guerre et beaucoup de logements sont insalubres. Le projet d'arrivée du TGV a cependant soumis le quartier à une forte pression spéculative, attisant la flambée des prix de l'immobilier dans le contexte d'une ville promue non sans effet pervers à son rôle européen. Une population à revenus modestes, 80% d'étrangers (95% dans le quartier de la Rosée, refuge des plus démunis), 25% de chômeurs, le décrochage scolaire, la drogue. Cureghem ne manque pourtant pas de ressources locales : industries, commerces, artisanat. Mais aussi un réseau associatif particulièrement dynamique...

1986 : une coordination de travailleurs sociaux du quartier entreprend l'analyse des difficultés de la population. Ils se retrouveront aux côtés d'enseignants militant pour la création d'une Zone d'Education Prioritaire (ZEP). Un mandataire communal de la minorité politique et des membres de l'administration soutiendront l'action. Une dynamique était mise en marche qui allait aboutir, à travers un travail de réseau et malgré bien des obstacles, à renverser la vapeur au sein du conseil communal d'Anderlecht. En mai 89, celui-ci votait l'inscription de Cureghem au Programme européen d'échange d'expériences sur les quartiers en crise. En juin, il décidait de mettre en oeuvre un programme de Développement Social de Quartier (DSQ), inspiré de l'expérience française.

Le pouvoir communal s'engage, dans une démarche globale et transversale, à valoriser le potentiel du quartier, favoriser le décloisonnement des institutions, le partenariat, la participation des habitants, celle des entreprises privées et des organismes financiers. Il mérite d'être souligné que la diversité ethnique et culturelle est mise en valeur comme un facteur positif de la vie locale.

Un dispositif d'envergure est mis en place. La Commission locale réunit les représentants des élus, des professionnels sociaux et techniques, des habitants, etc... Son assemblée générale est publique. Le Bureau exécutif établit un programme annuel d'action et veille à sa réalisation. Cinq commissions thématiques (logement, enseignant, santé,

développement économique, vie collective) élaborent les projets et analysent les dysfonctionnements. Le Comité d'accompagnement et d'évaluation, composé d'experts, suit le déroulement du processus et évalue périodiquement les résultats. Enfin, l'antenne DSQ réunit les agents spécialisés et assure la coordination.

Côté logement, des projets de rénovation sont menés dans l'optique de préserver les structures d'habitat existantes et de permettre le maintien de la population dans le quartier. Des services d'accompagnement social aident les habitants à faire face aux difficultés pratiques ou aux augmentations prévisibles des loyers. Un comité d'habitants est représenté dans les instances du DSQ et a organisé des assemblées de quartier, une fête interculturelle. Côté enseignement, l'action s'inscrit dans l'optique de la création de la ZEP et, sans attendre, des projets prennent forme, comme l'intervention des médiateurs sociaux auprès des familles : l'école s'ouvre au quartier.

En matière sanitaire, une campagne d'information comporte la distribution de fiches didactiques, l'envoi de lettres personnelles aux habitants pour promouvoir la prévention médicale, etc ... Une expérience antérieure au DSQ vaut d'être évoquée tant elle est illustrative d'une action de proximité : un jeune médecin avait choisi d'exercer à Cureghem en milieu défavorisé; en engageant des Marocains pour rénover les locaux, il s'est constitué une clientèle étrangère et en s'associant à sa soeur médecin, puis en embauchant une infirmière maghrébine, a gagné en confiance des femmes immigrées. Son cabinet est devenu dans le quartier une tête de réseau dont l'exemple a fait boule de neige.

La Commission thématique "Développement économique" regroupe la Mission locale pour l'emploi, les associations de commerçants, les directeurs d'écoles professionnelles, une série d'entreprises parmi lesquelles Philips, les abattoirs, un hôtel. Elle entend lier étroitement l'économique et le social et notamment, elle met en route avec la CGER, organisme financier public, un projet permettant l'octroi, pour chaque compte d'épargne ouvert dans cet organisme par un habitant, d'un intérêt supplémentaire de 1% destiné à un fonds de développement local. La dimension économique se retrouve dans des projets transversaux de plusieurs Commissions thématiques. Ainsi le restaurant "l'Amitié" qui assure des activités de formation et divers services de proximité (repas à domicile pour les personnes âgées, buanderie,...), auxquels collaborent des jeunes scolarisés et les jeunes femmes maghrébines de l'association "le Cactus". Sur cette lancée, un projet de régie de quartier s'élabore, en vue d'impliquer les habitants dans la gestion et l'entretien du quartier tout en permettant de créer des emplois.

Le DSQ de Cureghem doit à ses origines une forte sensibilisation collective. Des responsables se sont étonnés de l'intérêt des habitants pour leur quartier, au delà de leur situation personnelle. Une motivation

participative parfois compromise par les aléas administratifs, le nombre d'instances où les projets ont dû transiter, de réunions pas toujours efficaces. Il faut dire qu'il n'existe pas en Belgique de budget pour les programmes de revitalisation et que le DSQ a démarré avant l'attribution de ces fonds.

Mots-clés

Programme de revitalisation d'initiative locale, rôle du tissu associatif local, diagnostic à l'origine de l'action, approche globale et transversale, décloisonnement des institutions, concertation, accompagnement social de la rénovation, médiateurs sociaux entre école et famille, action de proximité, interculturalité, forte implication du secteur privé, développement local, adhésion des habitants,...

Population concernée

Une population à revenus modestes, immigrés largement majoritaires, familles nombreuses.

Partenariat

Commune, Centre public d'action sociale, sociétés de logement, Fonds du logement, société de développement régional, entreprises, organismes financiers, écoles, nombreuses associations, institutions diverses, habitants,...

Territoire d'intervention

Un quartier vétuste, hétéroclite, comportant un sous-quartier à maisons insalubres; 20 000 habitants,...

Contact

Eddy Deruwe, Isabelle Durant
Antenne DSQ
Rue de la Poterie, 20
B - 1070 Anderlecht

GRONINGEN / KORREWEG

Le refus de la ségrégation urbaine, le parti-pris de la participation.

A Korreweg, la participation des habitants est un parti-pris des autorités. Une politique nationale de revitalisation a mis en place un programme intégré où la police elle-même coopère avec l'équipe de projet. L'enjeu : faire d'un quartier marginalisé un pôle attractif de la vie urbaine, où chacun ait toute sa place.

Bâti entre le début du siècle et 1959 aux abords du centre, le quartier de Korreweg compte 5 350 petits logements plutôt convenables, mais manquant d'équipement et d'entretien, dont 75% du secteur public. Un dépeuplement dû à l'exode des classes moyennes et des personnes âgées a brusquement modifié la structure sociale avec l'arrivée de chômeurs, étudiants, familles monoparentales, immigrés. Une population jeune (40% de moins de 30 ans, 20% d'étudiants), et 21% de chômeurs contre 12% pour tout Groningen. Précarité, drogue et délinquance ont pris au dépourvu les services sociaux.

Après des années de tâtonnement des politiques nationales, c'est avec le processus de décentralisation, entre 85 et 90, qu'a été lancé le *Probleemcumulatiegebiedenbeleid* (PCG), programme de revitalisation des quartiers cumulant les problèmes. Financé par les ministères de l'Emploi (53,3 millions de florins), de l'Education (11,5) et de l'Intérieur (11,4), avec le concours des ministères de l'Environnement et de l'Habitat, de la Culture, de la Justice, il s'appliquait à 30 quartiers de 18 villes, partenaires de l'Etat sur une base contractuelle.

Le programme de Korreweg couvre tous les secteurs de la politique locale autour d'un large partenariat : travailleurs sociaux, organismes de gestion des logements, associations d'habitants... Un développement qui doit beaucoup au rôle d'une équipe pluridisciplinaire de professionnels de qualité, soucieux d'abord de résultats à petite échelle, rapides, démonstratifs. Il s'agissait ainsi de renverser le processus de marginalisation du quartier tout en crédibilisant l'action des autorités. L'allègement des procédures administratives a rencontré ce souci. Si l'action a pris le pas sur le diagnostic, il faut noter qu'une évaluation des programmes a été confiée à des universitaires et chercheurs, et qu'une enquête auprès des habitants a été engagée.

Une position très influente est occupée à Korreweg par le comité de pilotage, lié à l'administration, et par l'équipe de projet dont le responsable provient du Service de l'Environnement. Le programme est fortement planifié, sans que le rôle des habitants soit négligé pour autant. La participation est d'ailleurs vue comme un impératif social par les autorités hollandaises,

qui financent les associations de quartier pour assurer leur capacité technique, y compris parfois s'il s'agit de contre-projets des habitants. On note en contrepartie une tendance des groupes communautaires à s'en remettre aux initiatives et subventions gouvernementales. C'est d'ailleurs en vue de leur laisser un maximum d'autonomie que les habitants, à Korreweg, n'ont pas été représentés au comité de pilotage.

La rénovation de 200 logements par an est suivie de l'aménagement du cadre urbain. Une subvention d'Etat compense les hausses de loyer qui en résultent, si le loyer dépasse 20% des revenus. Les sociétés de logement sont subsidiées pour leurs tâches de gestion et collaborent avec les comités de locataires et la Ville pour la politique locative. L'engagement d'un gardien par groupe de 900 maisons a eu des résultats remarquables sur l'état des espaces communs. Citons encore le projet "Métiers de l'environnement" qui comporte la restauration d'espaces publics combinée avec des sessions d'étude et avec l'organisation d'événements.

Côté emploi, on relève le rôle de consultants municipaux qui négocient des emplois assortis d'une aide salariale gouvernementale. Le **Workshop Hoogte en Indische Buurt** (WHIB), du nom des deux zones les plus défavorisées du quartier, est quant à lui un interface entre école primaire et secondaire, entre chômage et vie active. Créé avec la participation des habitants, il anime avec le concours de l'office de l'emploi six centres pour chômeurs de faible niveau éducatif. Diverses formations qualifiées y sont assurées et d'autres projets mûrissent, allant de la formation d'employés municipaux à celle de coiffeurs spécialisés "Black-Hair". La formation, en petits groupes, est liée à l'exécution de commandes. L'intérêt de cette politique n'empêche pas de noter une relation à sens unique entre les secteurs public et privé, celui-ci recevant une force de travail qualifiée sans être activement impliqué dans une politique de développement local.

Côté éducation, le programme mise notamment sur l'immersion de l'école dans la société. Un projet "Jeu et amitié" a ainsi associé pendant trois semaines enseignants, élèves, parents et travailleurs sociaux. Quant à la délinquance, une particularité à Korreweg est l'étroite coopération de la police. La combinaison de mesures de sécurité pratique (éclairage, serrures, gardiennage) et d'un traitement social a permis de diminuer de moitié le nombre de cambriolages depuis 1986. En matière de drogue, une distinction nette est faite entre drogues douces -librement consommées dans des "coffee shops"- et drogues dures. Celles-ci ou des produits de substitution sont fournis sous contrôle médical à des fins de désintoxication. La répression est réservée aux trafiquants, qui se voient imposer une mesure -efficace- de "non visite".

Les problèmes n'apparaissent pas aussi marqués à Korreweg que dans d'autres quartiers en crise d'Europe ; ils se mesurent à l'aune du niveau de vie moyen en Hollande. L'enjeu, au demeurant, est de

prendre les devants sur leur aggravation, par le refus d'une ségrégation géographique et sociale de la vie urbaine, l'option d'un développement équilibré et polyvalent du quartier pour revaloriser sa fonction dans la ville à partir de ses ressources propres, au nombre desquelles est inscrite sa richesse interculturelle. Un enjeu que rejoint le nouveau programme national de **Sociale Vernieuwing** (Renouveau social), qui intègre les programmes PCG en élargissant l'action et en approfondissant les objectifs.

Mots clés :

Politique nationale de revitalisation, décentralisation, allègement des procédures, pragmatisme, soutien technique à la participation, fonction uraine du quartier, compensations locatives, formation-emploi, consultants municipaux pour l'emploi, métiers de l'environnement, enseignement intégré, sécurité, coopération de la police, aide aux drogués et répression des trafiquants, centres multifonctionnels, évaluation par des universitaires, interculturalité...

Population concernée :

Population récente en situation précaire, étudiants, chômeurs, mères isolées, immigrés.

Partenariat :

Nombreux ministères, municipalité (tous les services), sociétés de logement et organismes de gestion, comités de locataires, travailleurs sociaux, groupes d'habitants, office de l'emploi et centres de formation, écoles...

Territoire d'intervention :

Un quartier de la proche périphérie fragilisé par l'exode des classes moyennes et l'arrivée d'habitants plus démunis ; 10 000 habitants.

Contact :

René De Jong, Gerard Tolmer
Gemeente Groningen
Dienst Ruimtelijke Ordening en Economische Zaken
Postbus 7081
NL-9701 JB Groningen
tel. 31 50 67 21 93

CHARLEROI

Pauvreté : Aide sociale ou aide à l'autonomie sociale ?

Une grande ville dont 20 % des habitants sont pauvres ou menacés de l'être ... Devant ce défi, une action-modèle du programme européen "Pauvreté 3", un partenariat aux dimensions nationales. Et un projet de Ville du pouvoir communal. Mais aussi, les premiers concernés.

Essor de l'industrie lourde et urbanisation désordonnée, puis fermeture des charbonnages dans les années 60, crise industrielle dans les années 70-80 : c'est un traumatisme économique et social qu'a subi Charleroi. Au tableau, le chômage, qui est de 4 % à 29,4 % entre 1974 et 1987. Celui des jeunes : 40 % des moins de 30 ans. La sous-qualification : 36 % des plus de 14 ans non scolarisés sont sans diplôme. Mais aussi la pauvreté, qui touche ou menace 20 % de la population. Des logements dégradés, construits pour près de la moitié avant 1919. Au positif, les immigrés (20%) ne sont pas généralement vus comme une source de problèmes.

Il n'y a pas à Charleroi (où les anciennes communes ont fusionné) de revitalisation du quartier proprement dite. mais, sur toute l'agglomération, un **Projet de Ville** conduit par le pouvoir local, et une action-modèle qui est l'un des 39 projets du **Troisième Programme de Lutte contre la Pauvreté** des Communautés européennes ("Pauvreté 3", qui succède à "Pauvreté 2" déjà mis en oeuvre à Charleroi). Ce programme, prévu pour 4 ans, vise à promouvoir des pratiques novatrices de lutte contre l'exclusion, qui puissent être appliquées en d'autres lieux et trouver des prolongements dans les politiques nationales. Trois principes-clés : partenariat, participation, multidimensionalité. Celle-ci implique des actions non pas juxtaposées mais conjuguées.

"Solidarité en plus, pauvreté en moins" : en juillet 87, une plateforme était signée sous ce titre par le Centre public d'Aide sociale (CPAS) de Charleroi, l'Union des Villes et des Communes, la Ligue des Familles, ATD Quart-Monde, le Mouvement ouvrier chrétien et Présence et Action culturelle (socialiste). Ils forment les 6 partenaires de base du Comité directeur de l'action-modèle de "Pauvreté 3", lancée en 1989 sur le thème : "Etre gagnants avec les perdants". La cheville ouvrière en est le CPAS, une institution de poids dans la ville où il est le troisième employeur. Les 5 autres sont des structures nationales, dont 4 mouvements volontaires ; ils sont représentés localement et nationalement dans le Comité. En contact étroit avec les milieux politiques du pays, ils sont en mesure d'interpeller les pouvoirs sur les carences de la législation. Le Comité réunit socialistes et chrétiens : c'est là un atout dans le contexte

institutionnel belge, fort cloisonné. Il forme en outre un trait d'union entre les organisations de travailleurs et les populations marginalisées. Autour de lui, 7 **Groupes de Pilotage**, au partenariat élargi sur le plan local, travaillent dans différents secteurs. L'action mobilise au total près de 50 associations et 150 travailleurs sociaux.

Des exemples parmi la quarantaine de projets soutenus. Une convention entre 9 sociétés de logement social et le CPAS permettant à celui-ci d'attribuer 40 logements à des bénéficiaires de l'aide sociale : il verse le loyer, dont le tiers lui est payé par le locataire. La créatoin prévue d'une "mission locale pour l'emploi", système économique coordonné d'accueil, d'orientation, de formation et d'aide à l'embauche. La collaboration d'une université et du mouvement vie féminine pour sensibiliser les enfants à des professions d'avenir à travers des jeux pédagogiques. Une étude sur le travail du CPAS pour améliorer la qualité des services. Une équipe mobile pour le suivi des familles d'enfants maltraités. un Théâtre-Forum qui participe à une campagne contre l'endettement

Le groupe "citoyenneté sociale" vise à développer l'aptitude à l'expression et à l'autonomie : des livrets-questionnaires sont été distribués dans un public pauvre en vue d'établir un dialogue. Seuls 150 sur 200 ont été rentrés, mais il en résulte que trois groupes d'allocataires sociaux participent chaque semaine à des rencontres thématiques, et qu'une feuille de liaison est diffusée. Le groupe "Maison de la Solidarité" met en contact des travailleurs sociaux et, par exemple, des responsables de caisses d'allocations : ils échangent des réflexions sur les problèmes rencontrés auprès du public, en vue d'évaluer les carences d'une législation complexe. Citons enfin le Passage 45, lieu polyvalent qui offre entre autres un Service Job, une école des devoirs, un discount social encourageant les usagers à participer à la récupération d'objets. A l'initiative de l'association Contact Jeunes, des conventions entre CPAS et entreprises proposent à celles-ci l'embauche de jeunes présentés par le Passage 45, contre remboursement des cotisations sociales.

Chercher des partenaires pour agir, les mobiliser selon leurs affinités : la démarche adoptée est pragmatique. Encore faut-il que les groupes et les projets n'évoluent pas en champ clos ; c'est tout le problème de la mutidimensionalité qui est posé à l'étape actuelle. La participation toujours difficile de populations très marginalisées en est un autre ; des solutions lui sont cherchées à travers un travail d'éducation permanente. Il s'agit en effet de dépasser l'aide sociale classique. Participation en plus, pauvreté en moins !

Le Projet de Ville de Charleroi est quant à lui un cadre de stratégie urbaine concertée, pour la rénovation spatiale de la ville, sa modernisation économique et son développement social. Il n'établit pas un pro-

gramme politique fermé, mais en appelle au partenariat le plus large et la participation des citoyens. Parmi les Groupes de Travail mis sur pied, le groupe "Social" accorde toute sa place à "Pauvreté 3" : le Projet de Ville s'appuie en effet sur les structures existantes. Le groupe "Vie urbaine" amorce une approche de la problématique des quartiers, tandis que "Pauvreté 3" entend centrer davantage son action sur des quartiers déshérités comme Marchienne-Dorcherie, Charleroi-Nord, Lodelinsart ou Dampremy. des possibilités s'offriront-elles de définir des territoires d'intervention coordonnée ? D'impliquer les partenaires économiques ? Ce contexte encore neuf d'une politique globale qui se cherche ajoute à l'intérêt particulier de l'action-modèle de Charleroi.

Mots-clés

Programme des Communautés européennes, politique urbaine, partenariat à dimension nationale, mouvements volontaires, pluralisme politique, multidimensionalité, pragmatisme, participation de populations très marginalisées, "citoyenneté sociale", éducation permanente, action sur la législation, mission locale pour l'emploi, incitants à l'embauche, convention avec les sociétés de logement ...

Population concernée

La population pauvre ou en risque de pauvreté de toute une ville, bénéficiaires de l'aide sociale, jeunes chômeurs

Partenariat

Centre Public d'Aide Sociale, 5 organismes nationaux, nombreuses associations, sociétés de logement social, universités, Ville de Charleroi.

Territoire d'intervention

Toute la ville de Charleroi, quartiers très frappés par la crise industrielle; 208 000 habitants.

Contact

Pour "Pauvreté 3"

Jean Marie Berger, Eric Dosimont
CPAS

Boulevard Joseph II, 13

B - 6000 Charleroi

Tél : 32.71.31 43 69

Pour le "Projet Ville"

Projet de Ville - Groupe de Prospective

Hôtel de Ville

B - 6000 Charleroi

Tél : 32.71.23 02 28

MULHOUSE / BROSSOLETTE

Libérer l'énergie sociale, adapter les institutions

Les grands ensembles périphériques peuvent être autre chose que des bombes sociales à retardement. A condition d'y mener une politique anticipée de développement. Tel est l'enjeu à Brossolette, où des enseignants et un groupe d'habitants ont allumé la mèche du programme DSQ. Un foisonnement d'initiatives autour d'un large partenariat.

Il existe des quartiers plus défavorisés que Brossolette. Et pourtant, cette cité surpeuplée du nord-est de Mulhouse présente tous les signes d'une situation sociale préoccupante qu'il vaut mieux traiter à temps. Construit entre 1950 et 1970 (1437 logements dont 80% sont publics), mal inséré dès le début dans le tissu urbain, le quartier est ceinturé par une autoroute et les voies ferrées de la gare de triage, et isolé des centres d'attraction de la ville. La structure sociale s'est fort modifiée avec l'arrivée d'immigrés (53% contre 14% pour toute la ville), de familles nombreuses en difficulté, de mères isolées, succédant aux rapatriés français d'Algérie ou aux travailleurs de Peugeot. Pour 8% de chômeurs à Mulhouse, 40% à Brossolette. Un taux élevé d'échecs scolaires. Peu d'animation parmi les immeubles-blocs monotones et dans les espaces publics dégradés, mais le sentiment d'insécurité, le vandalisme, la xénophobie.

La politique nationale de Développement social des quartiers (DSQ), lancée en France en 1982, a coïncidé avec les débuts de la décentralisation administrative. Le DSQ vise une action intégrée sur des territoires bien délimités (300 quartiers pour 1989-93). Il mise sur un large partenariat au sein de commissions locales, dans le cadre de contrats de plan Etat-Régions. On s'efforce actuellement d'impliquer davantage les milieux économiques dans les programmes et d'inscrire ceux-ci dans une action globale au niveau urbain. Une politique de la ville a été mise en place en 1988 (Délégation Interministérielle à la Ville, DIV), et des mesures récentes en matière budgétaire et administrative approfondissent la décentralisation.

A Brossolette, une action revendicative locale est entrée en résonance avec ce contexte politique national pour donner le coup d'envoi de la revitalisation. A la suite d'enseignants qui réclamaient la création d'une Zone d'Education Prioritaire (ZEP), un groupe d'habitants a mené une enquête sur la situation sociale du quartier. Des appuis politiques, dont celui du futur maire alors secrétaire d'Etat, ont abouti en 1986 à la mise en place d'un programme DSQ. Large et varié, le partenariat est représenté dans une Commission mulhousienne de Développement social et une Commission de quartier, tandis que l'exécution

du programme est confiée à une **Equipe opérationnelle**, extérieure aux services municipaux pour assurer un lien plus direct avec les habitants.

Une première étape était de mener des actions largement demandées et ne risquant pas d'être des contraintes qui gêneraient l'évolution du programme. Celui-ci vise un triple objectif. Intégrer le quartier dans la ville, en combinant le désenclavement physique avec des activités capables d'intéresser tout Mulhouse, et de modifier l'image du quartier (jusqu'ici très négative et reflétée par les médias). Reconstituer un tissu social harmonieux, par une autre politique d'attribution des logements, l'insertion sociale des jeunes, le rapprochement inter-ethnique, le développement des fonctions urbaines : petits commerces et services, lieux de rencontre et d'animation. Revaloriser l'habitat et le cadre de vie, enfin. On note une attention marquée aux aspects "extérieurs" : ceux-ci ont toute leur importance dans un quartier peu engageant comme Brossolette, dès lors qu'il s'agit d'autre chose que d'une politique de prestige.

En dépit de sa situation marginalisée, Brossolette offrait un atout : les associations. Nombreuses, dynamiques, mobilisant des dizaines de professionnels et de bénévoles, elles avaient organisé ensemble avant le DSQ des fêtes de quartier, élaboré un dossier sur les problèmes scolaires. Un rôle essentiel a été joué dans le lancement du DSQ par la **Confédération Syndicale du Cadre de Vie (CSCV)**, au sein duquel des habitants se sont fortement engagés, et les parents d'élèves associés à l'action scolaire de la ZEP ont pris une grande part à la conception du programme.

L'idée force était, à partir de là, de susciter un foisonnement d'activités, dont il n'est possible de citer que certaines de plus significatives. Une équipe d'habitants de différentes nationalités, chargés d'accompagner les conducteurs de bus pour prévenir la délinquance dans les transports en commun. Des modules de formation pour développer l'aptitude à la communication et responsabiliser les habitants "au niveau de la cage d'escalier". L'utilisation d'écoles maternelles comme lieux d'activités variées pour la petite enfance et l'aide à l'insertion sociale des femmes. Des groupes de réflexion inter-ethniques sur le thème de l'intégration à travers le vote, avec conférences-débats et participation à des émissions. Une étude pour réaliser un bilan de formation de l'ensemble des habitants susceptibles d'entrer sur le marché du travail. Un service d'écrivains publics à prix modique destiné notamment à aider les jeunes associations. Une Régie de Quartier employant des habitants à des travaux de rénovation et d'entretien. Ces derniers exemples dénotent le souci, encore timide, de conjuguer l'économique et le social : le secteur privé est très peu impliqué.

Une étude de l'Université de Mulhouse relève que les actions apparaissent encore trop ponctuelles et

dispersées. Elle suggère que la meilleure méthode serait non pas de tracer les grandes lignes de programmes où les intervenants locaux viennent inscrire des projets, mais plutôt de partir des possibilités existantes sur le terrain pour proposer des axes d'activité. Que les institutions pour être capables d'optimiser les initiatives ont à s'adapter aux besoins de la société d'aujourd'hui. Cette société urbaine qui -l'expérience de Brossolette l'illustre à l'évidence- est aussi riche de potentiel créateur que de matières sociales explosives.

Mots clés

Politique nationale de revitalisation, commission locale, Région, décentralisation et adaptation administrative, commission locale largement représentative, politique urbaine globale, revendication et participation, zone d'éducation prioritaire, milieux associatifs, recomposition du tissu social, politique d'attribution des logements, fonctions urbaines, cadre de vie, formation et insertion sociale, action interculturelle, régie de quartier...

Population concernée

Une population à majorité étrangère, très marquée par le chômage et l'échec scolaire, familles nombreuses.

Partenariat

Etat, Région, municipalité, institutions diverses, sociétés de logement, nombreuses associations sociales et culturelles impliquant les habitants, écoles, syndicats...

Territoire d'intervention

Une cité de grands ensembles à l'écart de la ville, manquant de services urbains et de centres d'attraction.

Contact

Jean Claude Fournier, Danièle Lidin
Espace Développement
11, rue de La Rochelle
F - 68200 Mulhouse
Tél : 33.89 50 40 89

PAISLEY / FERGUSLIE PARK

Economie sociale contre exclusion sociale : coup au but à Ferguslie Park

Déraciner la pauvreté, inverser l'image d'un quartier voué au rejet. Pour relever ce défi, le Partnership Group -un très large partenariat impliquant les habitants- conjugue l'économique et le social dans des projets de développement local. De quoi donner l'envie d'aller voir à Ferguslie Park ce qui s'y passe.

Ferguslie Park, dans tout l'ouest de l'Ecosse, ce nom a jusqu'ici évoqué l'image-type du quartier à éviter. Une réputation nettement exagérée. C'est qu'à Ferguslie Park, ségrégations géographique et sociale coïncident étroitement. Ancien quartier ouvrier de lotissements familiaux construit de 1920 à 1966, frappé par le déclin industriel, Ferguslie Park (2450 logements, presque tous publics) est enclavé entre une rocade et deux voies ferrées, séparé du centre de Paisley (banlieue de Glasgow) par des terrains désaffectés. 40% de chômeurs (contre 10% pour tout Paisley), une majorité d'habitants vivant de l'assistance et de secours. La délinquance et l'alcoolisme se sont ajoutés à la décrépitude du bâti et à la désolation du site pour éloigner les citadins et dissuader les investisseurs. A Ferguslie Park, cependant, il n'ya pas d'immigrés...

En 1988, le Scottish Office publiait le bilan d'un premier programme gouvernemental (1975-85) mis en oeuvre dans la périphérie de Glasgow. Le rapport "New Life For Urban Scotland" concluait sur la nécessité de mieux lier les politiques économiques à la création d'emplois pour les habitants des quartiers en crise, et sur le rôle essentiel d'initiatives gérées par ces mêmes habitants. Quatre quartiers de banlieue des villes écossaises, dont Ferguslie Park, sont choisis pour y mener une nouvelle politique intégrée, étalée sur 10 ans. Elle met en avant la régénération économique comme condition première de la revitalisation, à travers la collaboration étroite des secteurs public et privé ainsi que des communautés d'habitants.

Le Ferguslie Park Partnership Group est un bel exemple de partenariat local intégral. Il rassemble des représentants de toutes les associations d'habitants (chapeautées par la Ferguslie League For Action Group, FLAG), des autorités locales et régionales (Renfrew District Council, Strathclyde Region Council), de la Scottish Homes (société de logements), du Paisley and Renfrew Development Trust, d'agences de développement local... Il joue le rôle d'une sorte de conseil économique et social qui, chargé de coordonner les projets, est aussi un lieu où les partenaires sont mis en situation dans une stratégie globale, et un instrument de rénovation administrative. L'équipe opérationnelle (Implementation Team) assure l'exécution du programme et veille à l'adaptation des structures à son évolution.

Le diagnostic d'où est parti le programme de Ferguslie Park en juin 1988 est bien plus qu'un catalogue des handicaps sociaux : une véritable auscultation de la vie locale au long de six mois de discussions largement participatives. Et surtout, il met en avant les points forts du quartier. Sa jeunesse (31% de moins de 15 ans en 1986). Ses espaces disponibles. Ses potentialités internes et externes. Il s'agit davantage d'inverser les mécanismes qui provoquent l'exclusion, que de traiter les symptômes de celle-ci. Ainsi, le programme ne prend pas pour thème mobilisateur la lutte contre la pauvreté endémique dans le quartier, mais l'action pour créer des ressources locales.

Premier objectif donc, des formations sur mesure, des emplois sur place et aux alentours par le démarchage auprès d'employeurs, la création d'entreprises. C'est la tâche de la Training Employment and Enterprise Development (TEED), une agence de développement local qui bénéficie des compétences et des ressources des divers partenaires. Parmi ceux-ci existait déjà sur le quartier le Ferguslie Park Community Holding Ltd, qui, avec la Strathclyde Community Business Ltd, avait depuis des années soutenu la création d'entreprises d'économie locale ("community businesses") telles qu'une entreprise de ravalement, une coopérative alimentaire ou une société de gardiennage. A l'origine de l'expérience, un programme de recherche subsidié par le gouvernement pour 12 quartiers en crise, avec le concours de l'Université de Glasgow. En chemin, beaucoup d'obstacles : les contraintes administratives, la méfiance des institutions financières, le peu d'engouement des donneurs d'ordre privés... Mais souvent aussi le manque de préparation ou de motivation "communautaire" des travailleurs et managers locaux. Les perspectives actuelles doivent beaucoup à ce travail de pionniers.

La priorité de l'économique ne va pourtant pas sans l'accompagnement social indispensable. Des conseillers sociaux aident par exemple les habitants à s'informer, à faire valoir leurs droits. Services sociaux et sanitaires existent dans le quartier, mais doivent être améliorés et mieux utilisés. Côté enseignement, on relève entre autres un contrat éducatif entre écoles et entreprises pour les deux années finales de l'enseignement obligatoire, un service d'orientation pour les jeunes qui terminent ce cycle. Côté habitat et environnement, il s'agit d'équilibrer la réhabilitation de logement et les constructions nouvelles tout en désenclavant le site, notamment par des activités économiques extérieures. Un parc paysager géré par la communauté, un centre de sports et de loisirs ouvert aux visiteurs, doivent contribuer à revaloriser l'image du quartier, qui fait d'ailleurs l'objet d'une campagne de communication.

Original par sa structure et par le choix prioritaire du développement local, le programme de Ferguslie Park ne peut manquer d'être suivi avec un vif intérêt.

Coordonner au mieux l'action des partenaires tant publics que privés, tout en impliquant réellement la population dans les décisions, voilà qui ne va pas de soi. La question du rythme des opérations pour une population cumulant les handicaps s'est du reste posée ; "ça va trop vite", ont estimé des habitants. Déjà en tout cas, l'image du quartier n'est plus la même: Ferguslie Park, c'est un pari sur l'an 2000.

Mots clés

Politique gouvernementale de revitalisation, rôle moteur de l'économie, entreprises communautaires de développement local ("community businesses"), partenariat local intégral, participation et représentation des habitants, rénovation administrative, grande pauvreté, conseillers sociaux, mise en avant des atouts, contrat éducatif entreprises-écoles, rénovation et désenclavement équilibrés, revalorisation de l'image du quartier...

Population concernée

Une communauté d'exclus sociaux vivant de l'assistance, avec une forte proportion de jeunes.

Partenariat

Gouvernement central et Scottish Office, autorités régionales et locales, toutes les associations de quartier, agence de logements, agences de développement régional et local, large secteur privé, entreprises d'économie sociale...

Territoire d'intervention

Un ancien quartier ouvrier très dégradé et sous-équipé, enclavé, complètement coupé de la ville.

Contact

Charly Mc Gregor
Ferguslie Park Community
Holdings Limited
Unit 4
McKenzie Street
UK-PA3 1LX Paisley

BREME / TENEVER

Professionnels-habitants-institutions: la réduction en chaîne de la revitalisation

Exemple-type des grands ensembles "modèles" d'il y a 20 ans, Tenever est rapidement devenu une cité de banlieue à la dérive. L'espoir y est venu de professionnels du développement de quartier qui ont su impulser un changement de cap des pouvoirs locaux pour une politique intégrée. Cela passe par l'expérience d'un forum des habitants, véritable école de citoyenneté active.

A 12 km du centre-ville, Olterholz-Tenever s'étire entre une autoroute et des terrains désaffectés. Un habitat dense et tout en hauteur, conçu pour former une entité autosuffisante, avec ses 2600 logements de taille modeste mais convenables, dont la majorité sont restés propriété publique. Un symbole de modernité rapidement déchu. Destiné à des habitants supposés disposer d'une voiture, le quartier abrite aujourd'hui des familles nombreuses en difficulté, pour qui les loyers sont trop chers, et bon nombre de mères isolées. Le bâti a souffert, les équipements collectifs ne répondent plus aux besoins des ménages. Les crèches manquent, les classes sont surpeuplées.

Depuis 1978 la population vivant d'allocations est passée de 15 à 33%. 43% des jeunes de moins de 25 ans, dont un tiers au chômage entre 16 et 25 ans, 34% d'étrangers (contre 9% pour tout Brème), et beaucoup d'immigrés allemands de l'est eux aussi en mal d'intégration. Toute une jeunesse sans revenu ni formation se voit retenue sur place ; le vandalisme est important. Tenever est entouré d'industries modernes, mais aucune activité économique n'avait été prévue dans ce quartier enclavé, que les services sociaux, de leur côté, ont délaissé.

Revitaliser Tenever : pas de politique nationale pour soutenir l'initiative, et les pouvoirs locaux ne se sont au départ pas montrés favorables. Il a fallu depuis 1984 l'engagement personnel et le sens de la négociation de quelques professionnels du développement de quartier, dont des fonctionnaires de l'administration municipale. Ainsi s'est enclenchée une dynamique partenariale qui a eu raison des pesanteurs bureaucratiques, mais a aussi transformé les rapports jusque là oppositionnels entre travailleurs sociaux et institutions. En 1987, l'Office du Logement et du Développement urbain menait une étude approfondie sur le quartier, et en juillet 89, deux ministères régionaux (Construction, Jeunesse et Affaires Sociales) lançaient un programme de 5 ans financé par le gouvernement et par le Land. Cette aide de 7,2 millions de DM, affectée non au fonctionnement mais aux investissements, ne constituait toutefois pas un véritable financement global.

Le mouvement était cependant lancé. Un "programme flexible" intègre tous les aspects de la vie et de la situation du quartier et fait appel à la coopération de tous. L'optique est d'apporter à des problèmes complexes des solutions polyvalentes. Parmi les projets : la création de structures d'accueil, de services (dont un office de l'emploi, et même un bureau de poste !), en réaffectant une partie des locaux à des usages autres que locatifs. Il s'agit aussi de donner une fonction aux nombreux espaces morts, avec un souci marqué pour les questions écologiques ; cet espace disponible est d'ailleurs un atout.

Côté logement, toute conception technocratique de la rénovation est rejetée ; la participation tant des locataires que des propriétaires publics et privés est stimulée : compensations sur le loyer, primes à la rénovation. Côté emploi, on vise à mettre à profit les transformations pour favoriser l'implantation d'entreprises, la formation et l'embauche des chômeurs. L'accent est mis sur l'emploi des femmes, considérées comme les chevilles ouvrières du quartier. Les initiatives culturelles sont appuyées, pour combattre l'isolement et resserrer les liens sociaux dans cette population hétérogène, et fournir en outre un levier pour d'autres actions. En tous domaines, les projets foisonnent (plus d'une soixantaine) et l'on ne sait lesquels citer entre une coopérative de femmes turques et une ferme pour enfants, des ateliers en tous genres et un service de sécurité géré par les habitants...

La commission locale du programme est le **Stadtteilgruppe Tenever**, représentant la ville, les ministères du Land, les sociétés de logement, les habitants. Le **Projektgruppe Tenever** constitue l'équipe opérationnelle, qui réunit notamment des professionnels restant pour la plupart rattachés à l'administration et prestant un certain nombre heures par semaine pour le programme. Il remplit une fonction d'interface auprès des habitants, chefs de projets, associations, entrepreneurs. A relever enfin, le rôle original du **Bewohnertreff**, sorte de forum des habitants : ouvert à tous, ses réunions rassemblent des centaines de participants, dont certains sont élus pour représenter la population au **Stadtteilgruppe**.

Le programme se caractérise ainsi par l'équilibre réalisé au travers d'une dynamique d'abord conflictuelle. La composante institutionnelle du partenariat est forte, mais les professionnels y jouent un rôle-clé, de même que l'engagement des habitants à travers le **Bewohnertreff**. Celui-ci s'est affirmé comme un pôle d'autorité politique, capable en même temps, avec l'aide des professionnels, de débattre techniquement des actions à mener : il s'agit là d'une véritable formation des citoyens à la gestion de la ville, à travers la prise en mains de leurs propres intérêts. Un point faible à Tenever est sans doute le caractère plutôt classique des projets d'implantation économique, où l'accent n'est pas mis sur le rôle que peuvent jouer les services aux entreprises.

Mots-clés

Démocratie participative (forum des habitants), rôle-clé des professionnels, programme flexible, solutions polyvalentes, service divers aux habitants, formation et insertion professionnelle, emploi des femmes, incitants à la rénovation, implantation d'activités économiques, valorisation de sites abandonnés, écologie, action interculturelle, sécurité...

Population concernée

Familles nombreuses en difficulté, jeunes chômeurs, immigrés, mères isolées.

Partenariat

Ministères régionaux (Construction, Jeunesse et Affaires sociales...), gouvernement, municipalité, Office du Logement et du Développement urbain, commission locale de développement, équipe opérationnelle (professionnels liés à l'administration), société de Logement et entreprises, forum des habitants, diverses institutions et associations.

Territoire d'intervention

Un grand ensemble de la fin des années 60, enclavé en banlieue ; 6 900 habitants.

Contact

Renate Lürsen
Dienstgebäude
Bahnhofsplatz 29
G-2900 Bremen 1
tél. 04 21 361 26 31

IV
QUELQUES
PROPOS COMPLEMENTAIRES
SUR LE
DEVELOPPEMENT SOCIAL URBAIN

SOMMAIRE

| | |
|---|--------|
| 4.1 Introduction | p. 101 |
| 4.2 L'insertion, une affaire de maîtrise du développement | p. 102 |
| 4.2.1 Initiatives locales de développement : la question de l'évaluation | p. 102 |
| 4.2.2 Former les acteurs du développement social : le projet Complexcity | p. 109 |
| 4.2.3 Réseaux de villes solidaires | p. 113 |
| 4.3 L'insertion, une affaire de citoyenneté et d'urbanité | p. 115 |
| 4.3.1 Les paradoxes de la ville et de la pauvreté | p. 115 |
| 4.3.2 Exclusion et insertion | p. 116 |
| 4.3.3 Le logement comme facteur d'insertion dans le milieu urbain | p. 117 |
| 4.3.4 La ville, un milieu insérant | p. 118 |

Introduction

Les textes rassemblés dans cette dernière partie ont été produits à l'occasion des différentes rencontres rassemblant les experts et renvoient à différents champs et à différents niveaux de la réflexion qui a été conduite au cours de ces dernières années autour de la question de l'insertion et du développement social urbain. En quelque sorte, il s'agit de contributions qui sont à resituer par rapport aux travaux des experts dans la perspective soit d'apporter des compléments de réflexion, soit de prolonger le questionnement et de suggérer des pistes nouvelles de travail.

Ces contributions peuvent être regroupées selon deux thématiques. Le premier regroupement s'organise autour d'une thématique relativement opérationnelle à partir des questions de l'évaluation des actions mises en oeuvre, de la formation des acteurs du développement social et de la nécessité de susciter une réflexion en ce domaine entre les villes de la Communauté européenne. Ces textes mettent l'accent sur certaines faiblesses actuelles des initiatives prises en matière de développement et d'insertion et

proposent quelques pistes de travail intéressantes. Loin d'être aboutis, ils sont plutôt une invitation à d'autres contributions. Le regroupement suivant est d'une autre nature. Les textes proposés cherchent à élargir le débat concernant l'exclusion et l'insertion en milieu urbain en abordant les questions de la citoyenneté urbaine et plus globalement de l'urbanité. En effet, l'exclusion pose le problème de l'accès au droit et plus précisément au droit à la ville et à vivre en ville. Historiquement la ville est le territoire de la liberté, un lieu en rupture avec les anciens systèmes d'allégeance. C'est le territoire de l'homme libre inséré dans des relations de solidarité active et contractuelles fondées sur la dignité des personnes et le respect mutuel. C'est notre capacité de susciter cette qualité des rapports sociaux, constitutive de l'homme de la ville, qui est en cause aujourd'hui et qui se trouve placée au coeur des problématiques de l'insertion urbaine. Comme le disait Giraudoux, c'est ce "respect d'autrui et de soi même que l'on appelle d'ailleurs, à juste titre, urbanité".

L'insertion, une affaire de maîtrise du développement

INITIATIVES LOCALES DE DEVELOPPEMENT : LA QUESTION DE L'EVALUATION

J.P. PELLEGRIN, Programme ILE - OCDE, Paris

Introduction

Au cours des années quatre-vingt, dans tous les pays de l'OCDE, on a vu surgir et se multiplier au niveau local des initiatives, des actions, des projets, des plans et des stratégies de développement économique et de l'emploi. D'une extrême diversité, ils constituent autant de **réponses locales** au chocs, désajustements et dysfonctionnements subis par les économies de ces pays et dont les effets ont été fortement concentrés sur certains territoires : régions de tradition industrielle, régions rurales dépeuplées, milieux urbains en crise. Si d'autres évolutions (et en particulier les politiques de décentralisation) ont pu amplifier et étendre ce mouvement à tous les territoires, elles sont moins des causes que des effets de ce mouvement de recherche de micro-régulations et d'ajustements structurels au niveau local, y compris de la part des régions ou villes disposant de potentialités et d'avantages comparatifs non négligeables.

Ces initiatives se sont accompagnées (ou sont le produit) de la mise en place d'un nombre impressionnant de programmes publics d'appui des projets locaux. Les autorités nationales (ou fédérales) ou supranationales (CEE) en réorientant leurs interventions sectorielles, ont adopté des mesures et des programmes et ont créé des fonds dont les moyens sont ciblés sur les "*régions à problèmes*" ou sur des individus, groupes et entreprises, initiateurs potentiels de projets de développement.

L'extension du rôle économique de certains acteurs locaux, et en premier lieu des autorités locales, a conduit à la création de nouveaux organismes, services, associations, clubs ou agences d'appui, de promotion ou de stimulation du développement local.

L'ampleur de ce mouvement de l'initiative locale et l'importance croissante des moyens de financements en majorité publics qui y sont affectés conduisent à poser la question longtemps négligée de l'évaluation : évaluation des résultats et des effets de ces actions sur l'économie et l'emploi local ainsi que des programmes et organismes d'appui d'une part, évaluation des processus, des conditions de fonctionnement ou de mise en oeuvre et de la pertinence de ces actions et programmes, au vue des objectifs fixés et des problèmes à résoudre, d'autre part.

Cette demande d'évaluation émane tout autant des décideurs, gestionnaires et contrôleurs budgétaires des programmes de financement "*supra locaux*" que des responsables et administrateurs locaux et parfois aussi des citoyens-contribuables en quête de résultats visibles. Elle est attisée par ceux qui doutent de l'efficacité de ces interventions ou s'inquiètent de leur prolifération ou des situations de concurrence et de double emploi qu'elles génèrent.

Or, en dépit de cette demande forte et multiple, on constate que les travaux d'évaluation de ces actions locales sont rares, ponctuels et dispersés. Comme dans la plupart des autres domaines de politiques publiques en Europe notamment, l'évaluation en est à une phase de balbutiements.

1 - Les difficultés de l'évaluation

L'évaluation des actions locales de développement est confrontée aux obstacles existants dans les autres domaines de l'action publique : faible engagement des décideurs et crainte des risques politiques, information et ressources insuffisantes, absence de tradition et manque d'évaluateurs qualifiés, opacité et multiplicité des objectifs et des méthodes. Elle doit aussi surmonter des difficultés spécifiques.

1.1 Une information riche mais souvent partielle

Un effort important de diffusion et d'échange d'informations sur les initiatives locales a été mené

1) OCDE - Programme d'action sur les Initiatives locales de création d'emplois, voir Lettre d'information "*Innovation et Emploi*" et publications sur demande : 2, rue André Pascal, 75775 Paris Cédex 16.

tant au niveau national qu'international (1). Il a contribué à amplifier ce mouvement et à faciliter les transferts d'expériences. Cet objectif de diffusion ainsi que le caractère novateur de ces initiatives ont conduit à privilégier l'examen des conditions de leur émergence et du rôle de leurs promoteurs. L'information disponible, le plus souvent fournie par ceux-ci reste descriptive, peu critique et partielle. Elle vise souvent à valoriser le projet pour capter des financements. Les difficultés et les échecs qui seraient tout aussi instructifs que les réussites sont peu évoqués.

Comme dans d'autres domaines de l'innovation sociale, des avocats enthousiastes de ces projets locaux ont eu tendance à propager une vue idéaliste et biaisée en les considérant comme une fin en soit, et non comme des moyens en vue d'atteindre certains objectifs.

Récemment des diagnostics et des inventaires plus systématiques ont été conduits dans des échantillons de zones qui permettent d'améliorer l'information sur la dynamique et la portée de ces initiatives ainsi que sur les contextes locaux de leur développement (2).

1.2 Des difficultés et une certaine résistance à évaluer

De nombreux arguments sont avancés pour mettre en doute la pertinence de l'évaluation des initiatives locales. L'extrême diversité des situations et des actions et la multiplicité des objectifs et des intérêts (souvent divergeants) des acteurs rend très difficile l'appréciation d'effets dont les plus notables sont qualitatifs et indirects. Leur caractère novateur et le risque pris autorise un droit à l'expérimentation et à l'erreur qui a un coût. Comme en matière de création d'entreprise, l'échec peut avoir valeur d'apprentissage. Face à des situations de crise et de chômage, c'est l'inaction qui a un coût. Les initiatives locales ont un effet de démonstration et d'entraînement. Elles créent des capacités et génèrent des externalités. En outre, ces initiatives sont souvent trop récentes pour en apprécier les effets qui ne seront visibles qu'à long terme.

Ces difficultés à évaluer sont aussi imputables au caractère holistique ou intégré de nombreux projets locaux ainsi qu'à la faible "visibilité" de leurs effets car à côté des facteurs visibles et mesurables du développement tels que la structure économique ("industrial mix") ou les coûts de production influant sur la compétitivité des produits, existent de nombreux facteurs "invisibles" (capacité de gestion, stratégies des firmes, propension à coopérer, à innover, à prendre des risques, etc.) sur lesquels les initiatives locales ont des effets déterminants.

2) R. Bennet - *Local Economy and Employment Development Strategies. An analysis for the LEDA area - EEC - DG V et Stöhr. W. Global Challenge and Local Response, Local Initiatives for Economic Regeneration in Contemporary Europe* - Mansell Publishing, Londres.

Si certains de ces arguments sont pertinents, ils ne doivent pas conduire à nier l'intérêt des travaux d'évaluation, mais plutôt à concevoir des modes d'évaluation susceptibles de prendre en compte ces particularités.

2 - La nécessité d'un effort d'évaluation

Un effort important d'évaluation s'impose pour des raisons multiples et souvent particulières à chaque type d'acteurs du développement local. Il est justifié notamment par :

- le coût financier croissant de ces interventions pour les budgets des Etats et des collectivités locales (ainsi que pour les Fonds structurels de la CCE);
- la nécessité pour les décideurs publics locaux de renforcer leurs méthodes de gestion, de rendre compte des résultats de leur politique, de justifier les choix de financement et de dépenses (et de fiscalité) de répondre aux demandes des autres acteurs locaux appelés à se mobiliser et à participer à ces efforts de développement.
- l'évolution de la conjoncture économique et la reprise nette de la croissance et des créations d'emploi dans de nombreuses régions (du moins au cours des années 85-89) où le déclin et le chômage avaient justifié ces actions locales;
- l'existence d'une période d'observation assez longue pour en percevoir et en mesurer les effets;

Cette nécessité de l'évaluation s'inscrit dans un mouvement général visant à justifier l'affectation des crédits publics dans une période de restriction budgétaire, à rénover les méthodes de la gestion publique et à mieux informer les contribuables désormais plus proches des décideurs du fait de la décentralisation.

Un bilan des travaux d'évaluation réalisés s'avère impossible, car la plupart sont confidentiels ou prennent la forme d'évaluations internes ou d'auto-évaluation. Seuls quelques exemples ponctuels peuvent être évoqués.

L'évaluation prend des formes multiples et on peut distinguer les domaines suivants :

- l'appréciation globale des progrès réalisés par les économies locales,
- l'évaluation des programmes nationaux ou régionaux d'appui,
- les politiques locales publiques de développement,
- les projets et initiatives spécifiques,
- les institutions de développement local ou organismes d'appui à ces initiatives.

2.1 L'appréciation globale des résultats des initiatives locales

La montée du chômage a assigné à la plupart des initiatives, un objectif de création d'emplois. C'est

pourquoi le nombre d'emplois créés ou la baisse du taux de chômage sont souvent retenus comme indicateurs de mesure de leurs effets.

De tels indicateurs sont trompeurs et négligent la prise en compte de la nature et de la pérennité de ces emplois. Ainsi au début des années quatre-vingt, certaines municipalités ont mobilisé tous les moyens offerts par les programmes nationaux de formation, d'insertion ou de création d'activités communautaires ou d'utilité collective pour offrir des occupations temporaires à tous leurs chômeurs. Les effets de ces mesures conjoncturelles et de court terme se sont vite épuisés. Le recours à des actions plus structurelles de reconversion et de modernisation des entreprises existantes, d'aide à la création de nouvelles entreprises ou de requalification de la main d'oeuvre allait avoir des effets sur l'emploi, plus solides mais moins visibles et de plus long terme. Ainsi, en Suède, plusieurs villes de mono-industrie traditionnelle pouvaient faire état de la création de l'ordre de 1/3 des emplois supprimés du seul fait de politiques actives d'aide à la création de petites entreprises (3).

Au cours des années 1985-90, les indicateurs économiques et de l'emploi de nombreuses micro-régions sont à la hausse. Une première question s'est posée de savoir dans quelle mesure ces résultats encourageants pouvaient être imputés à des causes exogènes (reprise de la demande sur des marchés extérieurs, mécanismes de régulation du marché et mobilité accrue des facteurs dans un contexte de croissance), ou à des facteurs endogènes (dynamisme et compétitivité des entreprises locales, nouveaux marchés, gains de productivité, innovation de produits, etc). Une question complémentaire est de savoir si ces résultats pouvaient être attribués aux politiques nationales ou locales d'appui ou au seul comportement des entrepreneurs et de la demande. Ces deux questions sont largement restées sans réponse.

Les résultats d'analyse diverses portant sur le développement d'échantillons de micro-régions éclairent quelque peu cette question difficile de l'évaluation globale. On citera trois exemples.

1) Une étude de l'OCDE sur les effets des mesures de développement régional et local dans une vingtaine de "régions à problèmes" dispersées dans 17 pays conclut que la nature des problèmes semble déterminer dans une large mesure l'efficacité des politiques (4). Ainsi, dans les zones dépourvues d'avantages comparatifs et aux ressources rares ou peu valorisées qui souffrent d'un mécanisme de dégradation cumulatif interne, les politiques sont très rarement parvenues à enrayer ces évolutions négatives. C'est le cas des

zones rurales isolées d'Europe du Sud, d'Irlande ou d'Amérique du Nord confrontées à des hémorragies d'emplois, au dépeuplement, au vieillissement de la population, à la dégradation des services et à une forte dépendance vis-à-vis d'activités saisonnières (tourisme, pêche). Par contre dans les zones de tradition industrielle qui ont subi un choc externe et dont la répartition du capital et de la qualification de la main d'oeuvre est peu diversifiée et dépendante de certains secteurs industriels très touchés par la concurrence internationale, les effets des politiques sont perceptibles et on peut citer de nombreux exemples de réussite du processus de restructuration et de revitalisation. Les économies de ces zones ne sont, cependant pas à l'abri des turbulences de l'environnement économique, des variations conjoncturelles et de nouveaux ajustements structurels. Les politiques locales doivent y répondre, s'y adapter, modifier leurs stratégies, concevoir de nouveaux projets, et de ce fait, agir de façon permanente.

2) L'étude désormais annuelle qui mesure les performances économiques des Etats américains à partir d'une vaste gamme d'indicateurs économiques confirme que les Etats les plus performants en termes d'emplois, de revenu, de qualité du travail, de justice sociale et de qualité de vie sont ceux dont la vitalité des entreprises (mesurée par des indicateurs de compétitivité et d'entrepreneuriat) est la plus forte. Cette vitalité est corrélée avec l'existence de capacités (ressources humaines, financement, infrastructures, etc.). Or ces capacités sont dans une large mesure le résultat de politiques régionales ou locales dynamiques de formation et d'enseignement, d'innovation technologique, de mobilisation des capitaux et des investissements dans les infrastructures adoptées par les administrations de certains Etats et villes en partenariat avec le secteur privé (5). Leurs performances sont bien supérieures à celles des Etats ou villes qui se sont contentés d'abaisser les coûts de production en proposant des bas salaires, des subventions ou primes et des exonérations fiscales ou parafiscales. L'étude confirme donc que les stratégies qui visent à renforcer les facteurs "invisibles" du développement (climat des affaires, environnement porteur et capacités de gestion) sont plus efficaces que celles qui se contentent d'abaisser les seuls coûts visibles.

3) Les travaux du programme LEDA qui portent sur 24 micro-régions de la CEE ont mis l'accent sur les processus du développement de l'emploi local. Ils décèlent trois phases dans ces processus.

- une phase d'acquisition des savoir-faire et de création de pré-conditions du développement; les initiatives y sont souvent dispersées mais on un effet de mobilisation, d'apprentissage et d'acquisition de capacités; des services d'information, d'animation et

3) *La politique économique des municipalités en Suède - Cahier des ILE n° 9, OCDE.*

4) *Expériences concernant la mise en oeuvre de mesures de développement dans les régions confrontées à de très graves problèmes, OCDE, à paraître 1990.*

5) *The Corporation for Enterprise Development, Making the Grade, the Development report card for the States, Washington DC (annuel depuis 1987).*

de formation sont mis en place; des leaders s'affirment, des organismes d'appui sont créés.

- une phase d'utilisation de ces savoir-faire où le soutien et l'encouragement des initiatives se renforcent et se professionnalisent, en particulier avec l'aide de réseaux de services aux entreprises, dans le cadre de coopérations ou alliances entre acteurs; ainsi que d'institutions de développement
- une phase où l'existence d'une masse critique de projets et d'initiatives rend possible un développement soutenu et plus autonome (6).

Un jugement exhaustif et en partie subjectif sur les effets des initiatives locales de développement nous conduit à distinguer trois types d'effets :

- les plus importants sont moins économiques que culturels et humain; ces actions locales diffusent une culture de l'initiative et de l'entrepreneuriat générateur d'une capacité d'innovation et de changement; elles contribuent à créer d'un climat favorable à la conception et à la réalisation d'idées et de projets de développement; elles améliorent la qualité des ressources humaines et la propension à coopérer et à fonctionner en réseaux.
- les effets de second rang sont de nature plus institutionnelle en ce qu'ils renforcent la capacité de gestion et d'organisation, les alliances entre acteurs publics et privés; ils valorisent les effets culturels précédents, renforcent la qualité de l'environnement des entreprises; ainsi que leur capacité de gestion et de réponse aux changements de la demande et des marchés.
- les effets plus strictement économiques que mesurent les indicateurs de production, d'emploi et de revenu, découlent des effets précédents.

L'erreur souvent commise consiste à mesurer ces seuls effets de troisième rang en négligeant le temps nécessaire à leur émergence. Elle aboutit souvent dans des délais trop courts à constater des résultats médiocres et à abandonner des actions avant que leurs effets intermédiaires aient pu apparaître.

2.2 L'évaluation des programmes nationaux d'appui aux initiatives locales

Tant les instances communautaires que les administrations centrales/fédérales et régionales/états fédérés ont adopté une large gamme de mesures qui, de façon plus ou moins directes, apportent des appuis (pour la plupart financiers) aux initiatives de développement régional et local. Ces mesures relèvent de grands domaines sectoriels (emploi, formation, infrastructures, technologie, aides aux entreprises) ou sont inscrites dans des plans, contrats, accords-cadres, programmes ou opérations intégrés qui ciblent leurs interventions sur certaines zones à problèmes ou éligibles à certains types de soutien.

6) *Haris Martinos - La gestion du développement local, Programme LEDA, 1989, CEE.*

Certains de ces programmes spécifiques ont un impact plus direct sur la promotion des initiatives locales. C'est le cas des dispositifs d'aide aux initiatives locales de formation ou d'emploi, des aides à la création d'entreprises par des groupes sans tradition entrepreneuriale tels que les chômeurs, les jeunes, les femmes. C'est aussi le cas des programmes d'appui au développement intégré et endogène de micro-régions ou communautés locales en difficulté ou de certains grands programmes de formation dont les crédits sont gérés de façon autonome par des organismes locaux, animés par les entreprises (cas des Training Enterprises Councils au Royaume-Uni).

La mise en oeuvre de ces programmes est, en règle générale, très décentralisée. Elle associe des représentants des acteurs publics et privés et notamment des entreprises au sein de Conseils ou Comités locaux. Elle nécessite de recourir à des services de conseils publics et privés locaux par exemple pour apprécier, sélectionner et accompagner des projets d'entreprises ou de développement à aider. Si ces programmes sont souvent novateurs, souples et décentralisés, leur mise en oeuvre pose de difficiles problèmes de coordination, de coopération et donc de contrôle et d'évaluation. Des mécanismes d'évaluation sont prévus y compris dans des pays où ces pratiques sont exceptionnelles (cas du Programme d'écoles-ateliers en Espagne, du Programme ILE au Portugal, Lois nationales et régionales d'aide à la création d'entreprises en Italie, Fonds régionaux d'aide aux ILE FRILE en France).

Les dispositifs d'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise (par capitalisation des indemnités de chômage ou octroi d'une subvention de démarrage ou d'une allocation spéciale) ont fait aussi l'objet de travaux de suivi ou d'évaluation parce que ces mesures ont été souvent contestées du fait de la difficulté de choix et de suivi des projets aidés. Ces travaux ont permis d'apporter la preuve de l'efficacité de ces aides au regard de leur coût et de taux d'échec peu différents de ceux des autres créateurs, en dépit d'un effet de poids mort assez élevé (pourcentage de ceux qui auraient créé leur entreprise sans aide : 60 à 70% en Irlande et au Royaume Uni) et d'un effet net sur l'emploi modeste mais réel (après un an, pour 100 bénéficiaires du projet, le nombre de chômeurs est réduit de l'ordre de 30) (7).

Comme dans d'autres domaines, l'expérience la plus riche en matière d'évaluation nous vient des programmes publics d'Amérique du Nord où l'évaluation est depuis longtemps une obligation légale. C'est par exemple le cas de l'important programme canadien de développement des communautés (budget annuel de 150 millions de \$) qui cofinance, dans quelque 215 communautés locales confrontées à des

7) *Programmes d'aide à la création d'emplois indépendants et d'entreprises par les chômeurs, Cahier des ILE n° 10, OCDE.*

reconversions difficiles, des services et pépinières d'entreprises, des aides à la création de petites entreprises d'emplois indépendants et de coopératives, des actions de formation, etc.

Indépendamment d'évaluations locales, le Département fédéral de l'emploi au Canada qui a lancé ce programme en 1986 a procédé à une appréciation de la pertinence de ses objectifs, du rôle de l'administration gestionnaire et des résultats du programme au regard de son coût. Son intérêt réside moins dans ses résultats par ailleurs très positifs que dans la méthode. Celle-ci suit des procédures type telles que : définition des objectifs de l'évaluation, appel d'offre aux organismes d'évaluation extérieurs, choix de l'organisme qui réalise les travaux en toute indépendance, publication des résultats, analyse en profondeur de ces résultats par les décideurs fédéraux, décisions de modifications qui seront apportées au programme sous le contrôle d'un Comité spécial. Les Etats de la CE pourraient utilement s'inspirer de cette riche expérience canadienne en matière d'évaluation des programmes d'appui au développement des zones défavorisées.

2.3 L'évaluation des politiques publiques locales de développement

En plus de leur fonction traditionnelle de fourniture de services publics, les collectivités locales se sont engagées au cours de la dernière décennie dans les politiques actives de développement économique et de l'emploi. Ces interventions sont très variables selon la taille et les moyens financiers de ces collectivités ainsi que selon l'ampleur et l'urgence des problèmes à résoudre. Dans les régions très défavorisées, elles contribuent plutôt à l'animation du tissu économique et cherchent, avec l'appui de financements publics supra-locaux, à tirer le meilleur parti de leurs ressources et capacités endogènes.

Dans les zones urbaines et industrielles, les collectivités locales ont souvent introduit des mesures du type de celles existant au niveau national. C'est notamment le cas en matière d'aide aux entreprises : aides financières directes (primes, prêts, avances, bonification d'intérêt, garanties bancaires) ou indirectes (terrains, locaux et services). Ces interventions économiques souvent récentes restent mal connues et difficilement dissociables des activités traditionnelles des services publics locaux. Leur évaluation est là aussi extrêmement limitée et difficile.

Dans certains cas, les résultats atteints sont visibles. Par exemple, les aides aux entreprises en difficulté se

sont avérées très coûteuses pour les finances locales; les aides financières directes ont eu des résultats limités et ont tendance à être remplacées par des exonérations; les aménagements de terrains industriels n'ont pas toujours été récompensés et tendent à être relayés par le financement de locaux ou de services aux entreprises. Enfin, ces interventions ont mis en évidence la forte concurrence génératrice de gaspillages à laquelle se livrent les collectivités locales. L'attention des organismes de contrôle des finances publiques (Cour des Comptes) a été souvent attirée et de nombreux audits financiers ont été réalisés, mais leurs conclusions restent souvent confidentielles.

En dépit de la forte résistance des élus locaux à engager et à financer des études d'évaluation (leur réélection restant à leurs yeux la meilleure méthode d'appréciation de leur action), des travaux universitaires ont tenté de mesurer les effets des politiques économiques des collectivités locales. Au Royaume Uni, par exemple, ces travaux ont porté sur trois domaines : le coût des interventions, l'efficacité comparée des diverses mesures et la question de l'équité et des bénéficiaires de ces interventions conduites au nom de l'intérêt général (8). Sur le second point par exemple, Bovaird analyse un ensemble d'initiatives des municipalités britanniques en fonction de deux critères : leur efficacité à s'autofinancer d'une part et le rapport coût-efficacité d'autre part (9). Ce dernier critère conduit à classer les initiatives en quatre catégories : faible coût/efficacité élevée; coût élevé/efficacité élevée; coût faible/efficacité faible; coût élevé/efficacité faible.

Dans le premier groupe, on trouve par exemple les mesures d'information sur les terrains, bâtiments et aides financières; dans le second, les subventions à l'emploi et à la formation; dans le troisième, l'aménagement de terrains industriels et dans le dernier des soutiens aux entreprises en difficulté ou des aides de substitution d'importations.

Une approche très différente consiste à recueillir par questionnaire ou interview les opinions des chefs d'entreprises locales, sur les appuis, les aides et les conseils fournis par les organismes de développement. Une enquête de ce type réalisée à Newcastle upon Tyne en 1985 auprès de 201 chefs d'entreprises dont les projets ont bénéficié de ces soutiens ou utilisé ces aides montre que de 20 à 40% de ces projets n'auraient pas été mis en oeuvre soit un effet de poids mort de 60 à 80% (10)

Ces évaluations partielles et dispersées conduisent à douter de l'efficacité de ces politiques locales, car elles se limitent à en saisir les seuls effets mesurables. L'impression générale qui prévaut peut être résumée ainsi :

8) J.A. Chandler et Paul Lawless - *Local authorities and the Creation of Employment*, Gower, 1986, Londres.

9) T. Bovaird. *An evaluation of Local Authorities Employment Initiatives - Local Government Studies*, vol. 7, n° 4, 1981.

10) Robinson et al. - *Economic Development Policies - An evaluation study of the Newcastle Metropolitan Region*, Oxford University Press, 1987.

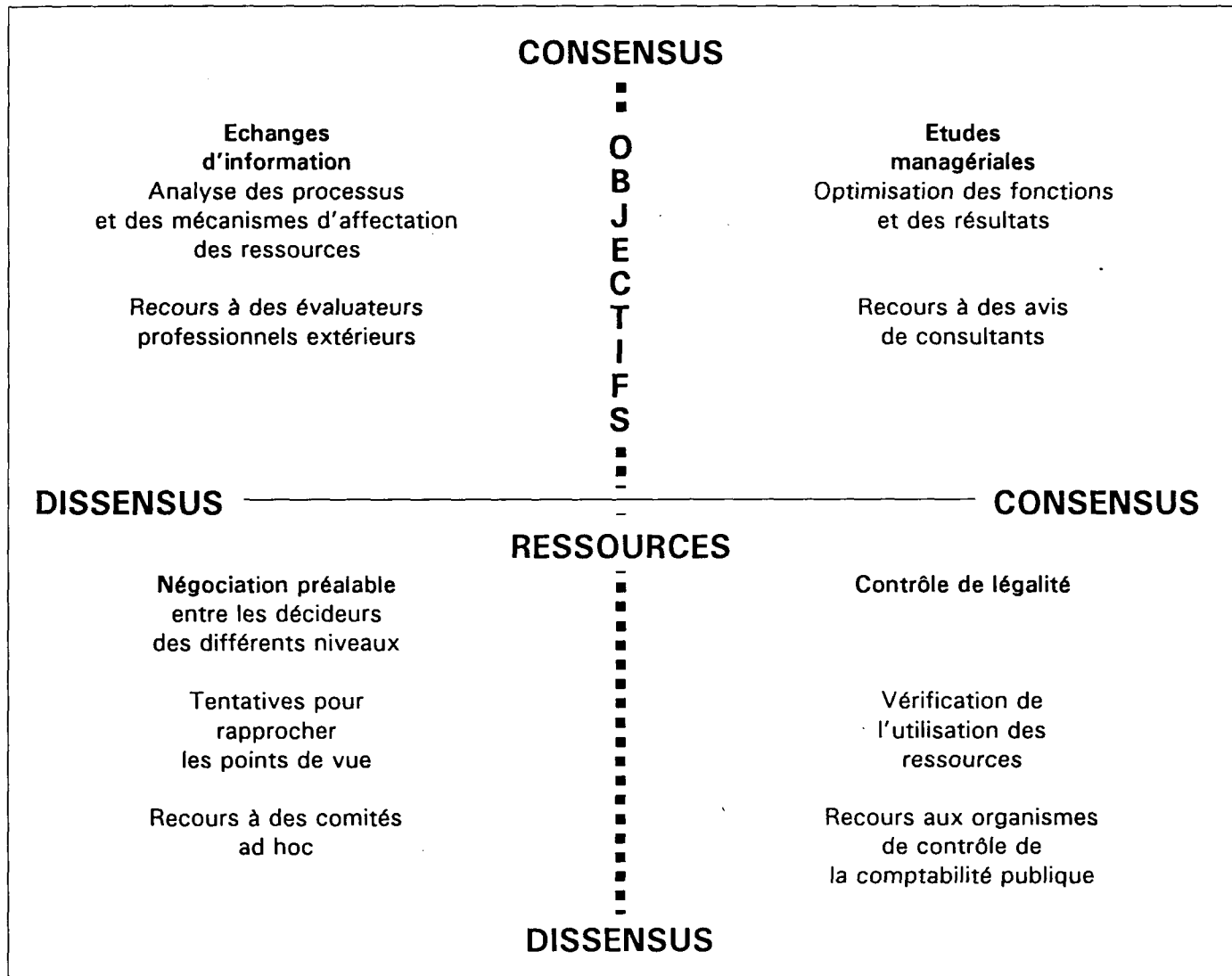
- les politiques locales qui se contentent (en imitant et en voulant renforcer les politiques régionales des états) d'agir sur les facteurs visibles et d'abaisser les coûts de production en octroyant des subventions et des exonérations fiscales ont des effets médiocres ou très temporaires. Les plus efficaces sont celles qui parviennent à agir sur les facteurs invisibles, à mobiliser les acteurs autour d'une vision et d'un projet commun, à modifier les attitudes des individus et des organisations, à renforcer les capacités et à amener les entreprises à adopter des stratégies qui améliorent leur position vis-à-vis des cycles de produits et de processus ;

- ces efforts pour "corriger les imperfections du marché" ne peuvent être conduits par les seuls acteurs publics. Les actions locales qui sont conduites par les seules collectivités territoriales ont des effets

limités et se heurtent aux "imperfections du secteur public". La coopération avec le secteur privé à but lucratif ou sans but lucratif, ainsi que la mise en place d'organismes mixtes, de caractère quasi public (ou quasi privé) constitue un autre important critère de succès des politiques et actions locales de développement.

2.4 L'évaluation des projets et des organismes locaux de développement

A ce niveau, l'évaluation constitue d'abord un outil de gestion interne et son usage dépend de la capacité des décideurs et des gestionnaires de ces projets ou organismes. Elle peut être conduite sous forme d'un audit ou d'un jugement porté par un consultant extérieur ou peut consister en une auto-évaluation. Le plus souvent, elle se limite à un simple rapport d'activité (nombre d'utilisateurs par exemple) ou à un



TYPES D'ÉVALUATION À CONDUIRE
SELON LE DEGRÉ DE CONSENSUS EXISTANT
ENTRE LES SPONSORS (NIVEAU CENTRAL) ET LES OPÉRATEURS LOCAUX

bilan comptable. Par exemple, tel organisme local de conseil et d'aide à la création d'entreprise indiquera le nombre de candidats reçus, de projets aidés et leurs caractéristiques, le taux de survie de ces projets après 1 ou 3 ans (comparés à des taux moyens), le nombre d'emplois créés, etc.

Il est aussi probable que l'évaluation soulignera certains résultats auxquels des sponsors ou la communauté locale seront les plus sensibles. Comme pour n'importe quelle entreprise privée ou organisme sans but lucratif, il importe de recueillir ainsi des informations qui peuvent aider à définir de nouvelles orientations et améliorer l'efficacité du projet du service ou de l'organisme à évaluer.

Ces évaluations de projets ou d'organismes locaux peuvent aussi émaner d'instances extérieures de financement ou d'appui. Des critères subjectifs sont alors retenus : nouveauté du projet, qualité des services et satisfaction des clients/utilisateurs, ampleur et impact du projet, résultats atteints par rapport aux objectifs, caractère exemplaire et replicabilité, etc. L'extrême dispersion et diversité des travaux sur ce point et leur caractère souvent confidentiel n'autorisent aucune conclusion de caractère général. Un inventaire des méthodes d'évaluation ou d'audit utilisées ainsi qu'une exploration des applications possibles à ces projets des audits réalisés dans les entreprises ou les services publics seraient souhaitables.

Conclusion

L'évaluation des initiatives locales de développement recouvre des objectifs et des formes multiples. Bien que peu pratiquée, elle tend à s'imposer à la fois en tant que moyen de contrôle budgétaire (notamment des fonds publics), instrument d'amélioration de la gestion interne des programmes et projets et en tant que mode plus large d'apprentissage des processus d'organisation et de management des politiques ou stratégies de développement local.

Elle se heurte à de nombreuses résistances et peut générer des conflits préjudiciables à la coopération entre acteurs ou à la bonne coordination entre niveaux national et local, qui sont des conditions de la réussite de ces initiatives. Ce peut être le cas quand l'évaluation prend la forme d'un contrôle autoritaire des sponsors ou de façon plus générale, quand existent entre les financeurs/sponsors du niveau national et les opérateurs locaux des dissensus sur les objectifs et sur l'usage des ressources. Ces situations conduisent à recourir à des types d'évaluation différents.

Certaines de ces difficultés pourraient peut-être être surmontées si, en matière d'évaluation des programmes et des politiques en faveur des initiatives locales, quelques principes généraux étaient définis par les différents participants à l'évaluation : décideurs qui commanditent l'évaluation, évaluateurs qui la réalisent, administrateurs ou gestionnaires des pro-

grammes, utilisateurs ou clients de ces programmes et projets. Parmi ces principes dont il conviendrait de tenir compte lors de la conception et de l'élaboration des activités d'évaluation les plus importantes devraient porter sur :

- la définition des buts et objectifs chaque type d'évaluation qui doit être conduite comme visant en priorité à améliorer la formulation et la gestion des politiques, programmes ou projets, à exercer des influences positives sur la réflexion et le comportement des acteurs, à comprendre les problèmes et capacités des institutions de façon à permettre des démarches pragmatiques et réalistes aboutissant aux changements nécessaires;
- la nécessité d'assurer à l'évaluation une crédibilité qui dépend d'un accord entre les participants sur ses buts, de l'impartialité et de la compétence des évaluateurs et de la diffusion de ses conclusions;
- la définition, cas par cas, des critères, procédures et méthodes claires; la rigueur intellectuelle étant plus importante que le recours à des méthodologies complexes;
- la disposition de moyens (légaux, informations, crédits) qui doivent être proportionnés à la taille du programme; du projet ou de l'organisme à évaluer;
- un engagement des décideurs et gestionnaires à **utiliser les résultats** pour améliorer le fonctionnement des programmes et des organismes d'appui (ou éventuellement pour y mettre fin) ou les réformer en profondeur.

C'est dans la mesure où l'évaluation parviendra à être pragmatique, concertée, pluraliste et transparente qu'elle constituera un instrument efficace du processus de gestion des organismes et des programmes d'appui aux initiatives locales et contribuera à améliorer leur efficacité et leur efficience ainsi que celle des modes d'affectation des crédits publics.

FORMER LES ACTEURS DU DEVELOPPEMENT SOCIAL : LE PROJET COMPLEXCITY

Stephan VAN DEN ZEGEL, Groupe Interdisciplinaire
des Instituts Solvay

Rolando GUZZI, Groupe Interdisciplinaire des Instituts
Solvay

Avec la collaboration de :

Michel SANGLIER
Peter M. ALLEN
Muriel PIANET

1 - Un outil pédagogique destiné aux agents du développement urbain

Construit autour de l'expérience acquise grâce aux
travaux de Allen P.M., Engelen G. et Sanglier M. (1),
le système de simulation urbaine COMPLEXCITY
devrait développer les caractéristiques suivantes :

- une simulation multidimensionnelle (économie,
social, environnement, politique) explicitement spatiale
(toutes les inter-relations évoquées comportent des
composantes ou des effets spatiaux),
- une simulation dynamique et évolutive, permettant
de mettre en évidence des dimensions autant
qualitatives que quantitatives, des évolutions "sta-
bles" autant que "chaotiques", des changements de
structures provenant de la logique interne du système,
- un système interactif permettant d'évaluer les
interventions d'acteurs extérieurs ("joueurs") dans la
simulation.

En tant qu'outil pédagogique, COMPLEXCITY pourrait
servir à la formation des intervenants en milieu urbain
afin de les familiariser :

- à la complexité urbaine (caractère imbriqué et
interdépendant des dimensions de la ville, rupture
avec des visions trop spécialisées),
- à la gestion des conflits de pouvoirs, de
compétences, d'intérêts, ou d'approches (public/privé,
local/régional, économie/environnement, etc...).

(1) ALLEN (P.M.), ENGELEN (G), SANGLIER (M) "Self-
Organisation Dynamic Model of an Intra Urban System" Ed.
Frehland Synergetics, Springer, Berlin (1984).

ALLEN (P.M.), ENGELEN (G), SANGLIER (M)
"Modélisation de l'évolution spatiale et temporelle d'une
région" in RESEAUX n° 46/47/48/49, p. 255-296 (1985).

1.1 Public cible

Les acteurs politiques locaux et supra-locaux, les
étudiants et chercheurs, les acteurs urbains privés,
poursuivant un but lucratif ou social et préoccupés par
la complexité des phénomènes urbains.

Une fois développé, le projet COMPLEXCITY
aboutira à la création d'un véritable "Laboratoire de
Ville", un système de simulation développant la
connaissance des interactions urbaines autant que
l'imagination des intervenants. Cependant, pour être
développé entièrement, le projet COMPLEXCITY
nécessite plus de moyens matériels.

L'objectif de COMPLEXCITY est d'intégrer les
dimensions principales du phénomène urbain, et de
mettre en évidence les effets d'intervention dans un
des domaines évoqués, sur l'ensemble des dimen-
sions intégrées au modèles (et non de reproduire
certains phénomènes localisés).

Plutôt que d'encourager la mise au point de
stratégies "unicéphales" ou "hiérarchisées" face à
une réalité mouvante, l'objectif est également de
montrer, par une démarche comparative, comment un
pouvoir éclaté constitué d'intérêts différents -ici nos
acteurs externes- influe sur la réalité d'une ville.

Le système COMPLEXCITY doit être conçu comme
l'ensemble indissociable formé par le modèle théorique
informatisé, les acteurs externes en tant que personnes
et le procédé de "négociation-intervention-simula-
tion-visualisation" fourni par l'interface graphique.

1.2 Le modèle de simulation

Il s'agit d'un programme informatique servant à
engendrer les évolutions de la ville conformément aux
instructions provenant à la fois des acteurs externes
et des équations de comportement du modèle
mathématique sous-jacent représentant les acteurs
internes. Ce dernier est composé d'équations
différentielles non linéaires afin de permettre les
changements structurels sus-mentionnés.

1.3 Les acteurs externes

Ce sont les personnes qui acceptent d'assumer
des responsabilités symboliques au sein du système
et donc de faire partie de la ville théorique.

Etant donné que les acteurs externes acquièrent
d'entrée de jeu un "portefeuille à gérer", patrimoine
financier, social, industriel et immobilier pour les
acteurs privés, mais, de surcroît, démographique,
urbanistique et politique pour les acteurs publics, ils
se trouvent d'emblée confrontés à des responsabilités
de tous ordres et à la nécessité de trouver une manière
de faire fructifier ces choses dans une certaine harmonie...

Les acteurs extérieurs prennent des décisions
influençant les dynamiques, ou entraînant des modi-
fications en cours de simulation de certains des
paramètres ou variables (réseau, production de quali-

fication, loyers, salaires, productivité des outils industriels, localisation des services, logements et entreprises, entretien des logements et routes).

En revanche, toute évolution de la ville ou toute action d'un autre acteur externe affectera bientôt leur domaine de responsabilité et ils en seront avertis selon le degré de transparence du système d'information décidé au départ.

1.4 L'interface

C'est un outil de visualisation de la ville et de communication entre les acteurs externes et les acteurs internes.

La ville est représentée concrètement par une "carte", découpée en "zones" (points de localisation des activités) dans lesquelles se répartissent les surfaces construites et à construire (bâtiments, voiries). Cette carte est la base de l'interface permettant l'intervention des acteurs externes.

A l'aide de procédés graphiques (jouant sur formes et couleurs) une table traçante situera sur la carte certaines données démographiques (composition familiale, qualifications...), économiques (emplois, chiffres d'affaires...) et physiques (bâti, pollutions...), à chaque pause dans la simulation informatique.

Mais outre ces informations publiques, des informations privées, spécifiques aux responsabilités de chaque acteur, leur seront accessibles, à leur demande, sur les écrans ou sur papier.

Inversement, des "tableaux de bord", taillés sur mesure pour offrir à chaque acteur l'éventail des décisions possibles qui concernent ses responsabilités attendront les "ordres" que celui-ci voudra bien y introduire.

La rôle de l'interface consistant à fournir un outil de communication, d'action et de visualisation susceptible d'immerger les acteurs dans le temps de l'action plutôt que dans le temps de la réflexion, il serait hors de propos de faire toute la lumière sur les états de la ville.

2 - Manières d'exploiter COMPLEXCITY

2.1 Jeux de rôles

* Sans groupe d'observation :

Les participants se répartissent les "rôles" des acteurs externes", ils poursuivent la réalisation d'objectifs personnels et différenciés. Lors de l'évaluation, les animateurs produisent les documents permettant de comparer décisions, objectifs et réponses du système.

L'évaluation porte :

. sur les décisions personnelles,

. sur la perception des décisions des autres acteurs, sur les négociations, les compétitions et coopérations entre décideurs publics et privés nécessaires à la réalisation desdits objectifs et sur les stratégies et réactions dans et face au système,

. sur la perception des inter-relations, des "causalités" et comportements endogènes au système, des hypothèses qui en sous-tendent le fonctionnement.

* avec groupe d'observation :

Idem, mais l'évaluation bénéficie de la confrontation des joueurs avec des participants disposant d'informations non accessibles aux joueurs immergés dans le système, et ce, pendant toute la durée du jeu.

2.2 Etude systématique

Autre facette de COMPLEXCITY : la mise au point pas à pas d'un "laboratoire de ville", véritable outil d'analyse et de simulation urbaine, visant à générer des "villes typées" théoriques susceptibles d'évolution, substrats permettant la reproduction et l'isolement de phénomènes spécifiques et l'exploration plus analytique des dynamiques générées par le modèle, à partir des "perturbations" introduites par un observateur scientifique.

Le groupe intervient (après concertation) sur un nombre réduit d'éléments, de paramètres, "tous autres paramètres modifiables étant maintenus constants" et prend note des conséquences. Ce groupe a dès lors un accès direct à toute la modélisation théorique, mathématique et informatique du système.

Le besoin de comparaisons est rencontré par la possibilité de relancer la simulation à partir d'un état donné du système mis en mémoire, en prenant d'autres décisions ou en répétant les mêmes décisions mais après avoir modifié certains paramètres (comportements des acteurs internes).

3 - Le jeu

3.1 Le but du jeu

(à ne pas confondre avec les intentions pédagogiques)

* version optimiste :

faire fructifier son domaine de responsabilité, ce qui prouvera que le joueur a le sens des réalités complexes et dynamiques - remise d'un diplôme symbolique

* version pessimiste :

se maintenir en activité le plus longtemps possible sans se faire éjecter par son conseil d'administration ou par le scrutin électoral.

3.2 Les éléments du jeu

- Une carte et des informations générales, supports des négociations et visualisations de la ville.
- Des tableaux de bord :
 - . où les joueurs reçoivent des informations spécifiques à leurs domaines de responsabilités,
 - . par lesquels ils transmettent leurs "ordres" (modifications de paramètres et de variables du système).

La production des informations et la saisie des ordres se fait au travers d'un système de fenêtres, la fenêtre de base étant la zone qui abrite des constructions qui accueillent des activités.

- Les comptes courants des joueurs, par lesquels passent les dépenses et les gains générés par leurs décisions et l'évolution du système, une monnaie papier est prévue afin de permettre des circulations "privées".
- Des dossiers d'archivage où les joueurs peuvent classer les informations imprimées concernant leurs domaines de responsabilités ou concernant la ville au cours du temps.
- Et enfin, un magistrat est chargé d'enregistrer les acteurs officiels et privés et de les faire respecter dans la mesure de ses possibilités...

3.3 Le temps des décisions

Pour tous les joueurs, il est possible de :

- acheter, vendre des surfaces et des constructions, construire, entretenir, démolir des constructions,
- créer, gérer des entreprises, investir et fixer les salaires.

Pour les acteurs publics :

- accorder les autorisations de bâtir, de démolir,
- établir les règlements d'usage du sol et autres,
- percevoir et établir les taxes et impôts,
- gérer :
 - . l'administration
 - . l'enseignement
 - . le réseau de transport
 - . les espaces verts publics
 - . la sécurité sociale (pension, chômage).

Tous les actes tels que transferts de propriété, autorisation de bâtir, etc... ont une dimension publique, et les échanges financiers doivent avoir lieu au travers de la banque.

Dans cette phase du jeu, il s'agit pour chaque joueur de se prononcer rapidement sur les possibilités d'interventions qu'offre son tableau de bord, car son temps est alors limité. La ville est plongée momentanément dans l'immobilité totale et ne se

mettra à réagir que lorsque le temps réservé aux interventions aura été épuisé.

3.4 Le temps des négociations

Dans cette phase-ci, durant symboliquement une décennie ou une année et concrètement une demi-heure, l'ordinateur opère un certain nombre d'itérations destinées à laisser agir le temps et les changements sur la ville. La ville est alors opaque et aucune information n'en émerge.

C'est le moment idéal pour que les différents acteurs se concertent, se défient, se soudoient ou se coalisent, verbalement ou par écrit...

C'est également le moment pour que les acteurs publics édictent leurs règlements avec l'assistance d'un "secrétariat" fourni par l'équipe d'animation.

Dimensions et problématiques évoquées dans le modèle

Logement

- . propriété
- . location
- . taudification
- . déplacements de population, choix résidentiels

Immobilier

- . rénovation
- . création de quartiers
- . densification/dedensification
- . concentration et déconcentration des avoirs immobiliers

Urbanisme et gestion de l'aménagement du territoire

- . planification
- . zonage
- . laissez faire
- . relation public/privé
- . relation local/régional/national
- . voisinages communaux et conflits d'intérêts

Transports et circulation

- . trafic et saturation
- . usure des infrastructures
- . circulation de détournement
- . complémentarité des systèmes de transports
- . transports publics

Emploi

- . qualification
- . chômage
- . répartition spatiale, etc...

Economie des entreprises

- . complémentarité des secteurs
- . consommation intérieure
- . localisation et accessibilité
- . productivité
- . qualification de la main d'oeuvre..

Démographie

- . natalité
- . mortalité
- . vieillissement
- . migrations

Consommation et épargne

Environnement

- . pollution industrielle
- . pollution due aux transports
- . déchets ménagers, etc...

Politique

- . réponse de la population aux politiques municipales
- . crises et tensions sociales
- . répartitions des richesses

RESEAUX DE VILLES SOLIDAIRES

Sybren SINGELSMA, directeur du Conseil des Communes et Région d'Europe (CCRE) et de l'Union Internationale des Villes et des Pouvoirs Locaux (IULA)

Le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE) et l'Union Internationales des Villes et Pouvoirs Locaux (IULA) fusionnés depuis le 1er janvier 1991, militent activement en tant qu'acteurs de l'intégration européenne pour que soit développée, de façon active, une politique urbaine européenne avec une forte dimension sociale.

1 - Complémentarité des objectifs économiques et des objectifs sociaux

Dans la mesure où une partie importante de la population européenne vit dans les villes et dans la mesure où le développement industriel se concentre habituellement à l'intérieur des cités et à leur périphérie, il est évident que les villes jouent un rôle crucial dans l'économie. Pour que les économies nationales soient efficaces, le réseau des économies urbaines qu'elles constituent doit être performant.

Comment le développement et le réaménagement des villes peut-il aussi inclure et améliorer les conditions de vie des populations et notamment des populations les plus fragiles qui y vivent ? Tout comme les impératifs d'ordre économique et environnemental, le défi urbain revêt en effet une dimension sociale d'une importance capitale. De nombreuses villes d'Europe se sont considérablement diversifiées, non seulement sur le plan ethnique, mais aussi sur le plan social et démographique (participation des femmes à la vie active, familles monoparentales, personnes âgées). Cette diversité risque fort de s'accroître et de donner naissance à de nouvelles demandes de services urbains et de systèmes de soutien. Certaines minorités ethniques, certains groupes de jeunes et de personnes âgées ainsi que les chômeurs de longue durée se retrouvent parmi les "citadins pauvres". dans certains quartiers, on a vu croître sensiblement le nombre des sans-abri, des toxicomanes en même temps que la criminalité.

Comment mettre en valeur le rôle social de la ville, y compris le rôle socialement positif des minorités ? Est-il possible de l'envisager sans s'opposer aux objectifs économiques et environnementaux reconnus comme prioritaires ? Selon les observations des experts, il existe plusieurs solutions possibles. par exemple, les mesures visant à réduire la pauvreté dans les villes et ses causes profondes, comme l'illettrisme et la faiblesse du niveau d'instruction peuvent améliorer la productivité de l'économie urbaine. la modernisa-

tion des transports publics peut améliorer la qualité de la vie des personnes qui, parce qu'elles disposent d'un revenu insuffisant, sont jeunes ou infirmes, n'ont pas la possibilité d'utiliser l'automobile. En même temps, ces améliorations peuvent réduire la consommation d'énergie et la pollution et accroître l'efficacité de l'économie urbaine. Les efforts déployés localement pour construire des logements d'un coût abordable et développer la propriété et les programmes destinés aux sans-abri, sont aussi des moyens qui pourraient renforcer les villes et leur rôle en faveur d'un développement plus intégré. Ainsi au lieu d'opposer les objectifs économiques aux objectifs sociaux, démonstration peut être faite de leur complémentarité.

2 - Les actions au niveau communautaire local et national

Les observations sur la complémentarité des objectifs économiques et sociaux se fondent sur les travaux des experts que la Commission réunit sur le thème du "développement social urbain" et les articulations de cette réflexion avec les autres programmes communautaires notamment les programmes de la politique régionale sur l'article 10 du FEDER (Londres et Marseille projets pilotes), le programme de la Commission sur l'environnement urbain (Livre Vert, présenté à la presse le 6 juin 1990) et les programmes scientifiques et technologiques tels FAST, URBINO, DRIVE.

Au niveau communautaire, il est manifeste que ces efforts déployés dans différentes directions générales doivent être poursuivis et accentués pour créer de nombreuses opportunités sociales destinées à assurer une plus forte cohésion au sein de la Communauté.

Les villes sont déjà les acteurs qui interviennent dans ce sens et qui mettent en oeuvre des actions dans une optique multisectorielle.

D'ores et déjà, un certain nombre de gouvernements s'efforcent de mettre en oeuvre des politiques plus coordonnées et plus judicieuses pour orienter le développement des villes. Pour n'illustrer que quelques-uns de ces aspects : aux Etats-unis, la corrélation est clairement reconnue entre les problèmes économiques et sociaux qui se posent en milieu urbain et la nécessité d'adopter des mesures intégrées dans le domaine de la régénération urbaine. La politique urbaine du Royaume-Uni (inner cities), selon ses traditions propres, s'est depuis longtemps fixé des objectifs ambitieux : stimuler les économies urbaines, réduire le nombre de sites urbains délaissés, renforcer le tissu social et encourager l'auto-assistance pour résoudre les problèmes de logement. Des mesures successives ont été adoptées pour rendre plus efficace la coopération intersectorielle entre les différents ministères compétents. En 1989, la France a créé un Conseil interministériel pour les villes et le

développement social urbain dont la mission était de coordonner les activités "urbaines" des différents ministères. Poursuivant la démarche institutionnelle entreprise, en décembre 1990, le gouvernement français a nommé un Ministre d'Etat, ministre de la ville. L'Italie s'est dotée d'un Ministère de l'urbanisme chargé de coordonner les "affaires urbaines". Un ministre de la ville y est nommé. Les Pays-Bas ont installé en 1990 auprès du Ministère de l'Intérieur, une cellule interministérielle chargée de la Rénovation sociale.

Ainsi donc se dessine une recomposition des politiques urbaines par la mise en cohérence des divers secteurs d'intervention. Ouvrant dans ce sens, les réseaux de villes sont particulièrement actifs au niveau européen.

3 - Le rôle des réseaux de ville

Les réseaux sont constitués par le regroupement de projets ou la coopération entre des villes qui articulent leur complémentarité. Ces réseaux sont souvent les initiateurs de projets pilotes et d'innovation significatives. Les réseaux contribuent à créer des formes de solidarité qui permettent de désenclaver les villes ou les organismes. Ils facilitent la mise en synergie des vocations et des secteurs de développement. Ces maillages permettent de préparer des propositions qui peuvent être ensuite présentées aux autorités nationales ou communautaires.

Les travaux essentiels des réseaux portent sur le repérage et l'identification des politiques locales et des réponses faites dans les entités urbaines. Il conviendrait dès lors et ce, sous l'angle des politiques sociales, d'engager l'effort de réflexion sur différents domaines :

1 - Les relations entre les politiques économiques, environnementales et sociales appliquées en milieu urbain en cherchant à formuler des propositions pouvant s'insérer dans les actions communautaires selon les procédures en vigueur.

2 - Les politiques et pratiques qui tendent à améliorer la qualité de la vie dans les villes, avec le souci d'insertion ou de réinsertion des populations fragiles.

3 - Les stratégies susceptibles d'encourager des formes de solidarité en faveur des plus démunis et notamment le rôle déterminant joué par les opérateurs économiques et les pouvoirs locaux.

4 - Les politiques locales spécifiques, notamment en matière de logement, visant à améliorer l'équilibre social des villes et susceptible de permettre à divers groupes de participer et de contribuer au développement et à l'amélioration de leur communauté.

5 - Les efforts faits pour maintenir et développer des bases de données sous forme de divers indicateurs et critères permettant de collecter, de diffuser et

d'évaluer des informations sur les innovations urbaines en la matière.

En conclusion

On peut observer, qu'étant donné le degré d'urbanisation avancé des Etats-membres, la qualité des zones urbaines dépend de l'efficacité avec laquelle interviennent les pouvoirs locaux, les villes, leurs élus, les services. Ils sont les coordonnateurs naturels des initiatives émanant des associations ou des organisations non-gouvernementales. Les actions qu'elles mettent en oeuvre sont essentielles au bien-être des citoyens qui souvent devraient être associés aux actions entreprises en leur direction.

En résumé donc, les villes peuvent exercer une influence sensible sur l'orientation des transformations économiques, environnementales et technologiques, mais aussi sociales. C'est en cela qu'elles agissent en tant qu'acteurs de l'intégration européenne.

L'insertion, une affaire de citoyenneté et d'urbanité

LES PARADOXES DE LA VILLE ET DE LA PAUVRETE

René SCHOONBRODT, Professeur à l'Université de Louvain, expert auprès des Communautés européennes, auteur avec Pierre ANSAY de "Penser la ville" Bruxelles A.A.M., 1989

Disons le tout de go : il vaut mieux être riche et bien portant que pauvre et malade. Ceci acquis, on peut toutefois se demander s'il n'est pas des lieux où la pauvreté est plus supportable ? Ou encore : la pauvreté est-elle plus supportable à la ville ou à la campagne ?

Une idéologie dominante encore les esprits -née au 19ème siècle dans le milieu des catholiques sociaux- conduit à penser que la campagne est plus favorable : les relations seraient plus humaines, le respect des autres plus grand, la charité plus généreuse. Il serait aussi possible à chacun d'exploiter quelques arpents de terre et de pratiquer le petit élevage ... Et certains romanciers ont pu faire accroire l'idée que Monsieur le Comte distinguerait parmi les petits paysans, le derlier-né surdoué et volontaire...

Quand on regarde les flux migratoires internes et les mouvements migratoires internationaux dans les sociétés industrielles et pré-industrielles, on est loin du compte. C'est la ville qui attire parce qu'elle est chargée d'espérances. Sans doute est-ce le marché du travail qui attire, mais cette réponse clôt trop vite le débat sur le sens de la ville. Celle-ci est aussi un lien de solidarité active car elle est d'abord un vaste équipement collectif. Elle produit des "économies externes", pour parler comme les économistes, non seulement à l'avantage des entreprises mais aussi des habitants : l'hôpital et la soupe populaire sont accessibles à pied, par effet de proximité. En même temps, des réseaux de solidarité se nouent et se dénouent, ceux de la rue et ceux de l'Etat, qui permettent l'entraide et la résistance. Ainsi la ville permet la négociation ou la transaction individuelle et collective.

Et l'anonymat, qui n'existe qu'aux yeux des bourgeois en bagnole, pour autant qu'il existe, est une

protection. Plus encore, il permet d'initier, c'est à dire de (re)commencer, comme si le passé n'existait pas.

Sans doute la ville compte-t-elle des échecs et des épaves d'espérances déçues; mais justement, elle a permis d'espérer et d'entrevoir; c'est le début de la libération.

Et ceux qui quittent la ville, plus ou moins spontanément, ce sont les bénéficiaires de la "mobilité sociale", de l'enrichissement (apparent et d'ailleurs coûteux) issus de la société industrielle. Les partants ce sont ceux qui ont réussi.

Pour jouer sa fonction émancipatrice de la pauvreté ou tout simplement pour permettre l'existence, la résistance, la ville doit -dans ses formes physiques- être vraiment ville. Elle doit réaliser sa nature qui est d'être coexistence des hommes et des activités. Or l'urbanisme contemporain (comme pratique rationalisante) a, pendant des décennies, cherché à détruire cette coexistence, privilégiant les ségrégations fonctionnelles où le travail se sépare du logement, où les gens, classés selon les lois de la rente foncière, peuvent s'ignorer les uns les autres blottis sur leur lotissement.

Une rue transformée en autoroute urbaine, des trottoirs transformés en forêt de poteaux de signalisation routière et en garage à ciel ouvert, est anti-social car elle exclut le piéton ... qui souvent est le pauvre. La rue, pour le bourgeois moyen quittant son logement sur-équipé et son salon roulant chauffé et musical n'a pas de sens -ou si peu, si rarement; pour la pauvreté, la rue est équivalent du salon, lieu de la parole, de l'amitié et du geste charitable, et parfois l'atelier, lieu du petit boulot.

Créer la beauté dans un espace public urbain est un objectif de la politique sociale, faisant de la ville le lieu de la valeur d'usage, réduisant la part des valeurs marchandes.

L'EXCLUSION ET L'INSERTION

QUELQUES THESES SUR L'EXCLUSION ET L'INSERTION SOCIALE EN MILIEU URBAIN

Pierre ANSAY, Bruxelles

Auteur avec René SCHOONBRODT de "Penser la ville" Bruxelles A.A.M., 1989

Le débat sur les pratiques d'insertion sociale et les problèmes posés par leur organisation sont nouveaux. Ces problèmes devancent comme c'est souvent le cas l'effort de réflexion. Un certain nombre de thèses peuvent être produites afin d'élucider, de questionner et de mettre en évidence ces pratiques

Thèse 1 : L'exclu n'est pas le pauvre

Le pauvre vit dans un état relatif de dénuement, déterminé par des seuils économiques et financiers. La pauvreté est un état. L'exclu est une personne isolée, victime d'un geste d'expulsion continue hors des réseaux de sociabilité. L'exclusion est un processus.

Thèse 2 : L'exclusion est une action sans sujet, un processus sans guide. Seules sont identifiées les victimes.

2.1 L'exclusion frappe des populations fragiles, dites à risques : personnes du troisième âge, populations peu qualifiées habitant des formes d'habitat péri-urbain, populations immigrées peu qualifiées, chômeurs de longue durée, décrochés scolaires, jeunes peu qualifiés, mères de famille seules avec enfants.

2.2 Certaines mesures politiques inhibent ou favorisent l'exclusion sociale : financer les acteurs des zones d'éducation prioritaire inhibe l'exclusion sociale, autoriser la spéculation immobilière entraîne des effets ségrégatifs puissants.

Thèse 3 : L'exclu est un être désocialisé, mis à l'écart des réseaux techniques et sociaux, isolé.

L'exclu est généralement peu qualifié, de santé fragile, privé d'un emploi stable. Sa confiance en lui-même est fortement diminuée. Dans un grand nombre de cas, le processus d'exclusion s'accompagne d'auto-culpabilisation. Le sentiment dominant de l'exclu est l'humiliation.

Thèse 4 : En milieu urbain, l'exclusion a une face sociale, spatiale et économique. Elle conduit au schéma d'une société duale.

Les exclus s'agrègent dans le parc résiduel du logement, bon marché et insalubrisé, dans des quartiers mal desservis en transports en commun, sous-équipés en équipements collectifs, dotés d'espaces publics vandalisés, de mobilier urbain dégradé, etc...

Il y a donc concentration et agrégation de personnes au chômage vivant isolément en des lieux dévalorisés, fortement territorialisés dans des ghettos nouvelle manière, sans identité conférée à un groupe minoritaire économiquement défavorisé.

Thèse 5 : L'exclusion se vit dans des espaces microscopiques et restreints, l'échelle pertinente d'intervention est le quartier.

Le quartier est une forme physique et historique d'une ville. Le quartier constitue la structure d'appui, articulée par sa mémoire symbolique et historique, pour lutter efficacement contre l'exclusion.

Thèse 6 : Il n'y a pas de culture de l'exclusion

La caractéristique de l'exclusion de ce point de vue est son mutisme, sa non représentation dans la sphère publique. Ce trait différencie l'exclusion de la pauvreté qui a ses poètes, ses peintres et ses cinéastes.

Thèse 7 : Les activités d'insertion se développent en articulant des réponses globales à partir de partenariats diversifiés

Un exclu est saisi à partir d'un segment problématique ou pathologique (santé, chômage, insécurité, illettrisme, ...). Les partenariats articulés localement et dialoguant avec les structures interministérielles décentralisées se positionnent vis-à-vis du marché et y trouvent des coopérateurs efficaces.

7.1 L'avenir des activités d'insertion a partie liée avec l'économie sociale.

7.2 L'avenir des activités d'insertion a partie liée avec la création et le développement de banques éthiques.

Thèse 8 : Les vecteurs d'insertion sont diversifiés (la formation, l'alphabétisation, l'éducation à la santé, l'insertion par le logement, les stages en entreprise, les groupes culturels, les nouvelles qualifications). Leur trait commun est de réarticuler les exclus avec des processus socialisateurs.

Thèse 9 : Ce qui est fondamental, c'est la restauration de relations humaines positives et constructives. "Agir ensemble pour se (re)construire". Le socialisme connaît l'égalité, le capitalisme, la liberté : l'insertion regarde la fraternité.

Thèse 10 : L'activité d'insertion est basée sur des "assises" éthiques. La dignité humaine est une notion commune. En d'autres termes, il n'est pas

possible pour une bonne conscience d'être digne au milieu des exclus.

Thèse 11 : La grande tentation des pouvoirs politiques localisés est de clientéliser les populations réinsérables : la région est la meilleure structure adaptée au financement et au soutien logistique des opérations d'insertion : la région est l'hôpital éthique du capitalisme.

Thèse 12 : Les opérateurs d'insertion doivent être rétribués selon des modalités empruntées à la rationalité thérapeutique.

12.1 En d'autres termes, il existe une incompatibilité entre le travail d'insertion et les stratégies visant à maximiser les gains.

12.2 Cela signifie que l'évaluation ne mesure que les dehors de l'action d'insertion.

Thèse 13 : Le sud de la Communauté Européenne connaît la pauvreté, le nord l'exclusion. Les grandes villes connaissent le cumul des deux handicaps.

Thèse 14 : La Communauté Européenne doit prendre garde à ne pas prendre des mesures macroscopiques financées massivement à court terme qui accentuent ou provoquent l'exclusion sociale à côté de micromesures sociales financées chichement avec de longs délais dont l'objectif est de réinsérer les populations exclues par des montages financés par elle.

Thèse 15

Réussir la ville européenne, promouvoir toutes les mixités possibles dans l'aménagement du territoire, valoriser les espaces publics est une action indirecte, mais puissante et durable de remédiation à l'exclusion.

Thèse 16 :

L'exclusion sociale n'est pas un spectre et ne hante aucune autorité. Les exclus ont tout à attendre d'eux-mêmes. Les opérateurs d'insertion ne devraient fonctionner qu'en tant que catalyseurs temporaires. Il n'y a pour les exclus aucune chaîne à briser mais plutôt des échanges à construire.

LE LOGEMENT COMME FACTEUR D'INSERTION DANS LE MILIEU URBAIN

Yannis. TSIOMIS,
Ecole d'Architecture de Paris La Villette.

En Europe, ce qui apparaissait comme une préfiguration de changements et mutations est devenu une réalité : au niveau de sa géographie économique, de sa géographie politique, du paysage industriel ce n'est plus de tendances dont il faut parler mais bien de reconversion et de re-formation en plein essor.

Cette nouvelle situation, on peut ici la déceler, là l'observer au niveau des paysages urbains européens. Plus particulièrement dans les grandes et moyennes villes de tous les pays, les transformations du tissu économique commencent à s'imprimer sur le tissu spatial. La reconversion industrielle s'accompagne de la reconversion urbaine à un double niveau.

Tout d'abord au niveau des territoires nationaux, ensuite au niveau des paysages des villes et de leur périphérie. Si les modifications dues au foncier sont le sommet visible de l'iceberg, -et d'autant plus visible qu'il redistribue la cartographie sociale de plusieurs villes en rendant des espaces entiers interdits à certaines catégories sociales et pas seulement les plus démunies- d'autres modifications moins quantifiables voient le jour. Il s'agit surtout de mutations qui s'opèrent au niveau des cultures urbaines et qui, à leur tour, influent forcément le social. Les transformations des cultures touchent aussi l'ensemble des équilibres sociaux et spatiaux et prennent une signification majeure quand il concernent l'habiter.

Partout en Europe, et particulièrement dans les pays qui composent la Communauté, la grande crise concernant le logement n'est pas tant une crise quantitative -bien qu'on soit loin du compte en matière de nombre de logements nécessaires- mais bel et bien une crise qualitative. Parmi les autres mutations qui "produisent" des exclus, le logement et plus particulièrement le logement social joue un rôle prépondérant.

Autrefois dans les périodes de d'expansion industrielle, aux temps très divers pour les pays de la Communauté de la formation des "bassins de travail", le logement était conçu comme un moyen de fixer la population. Mais, la machine à produire de logement s'est enrayée. Car, à force de pratiquer un espace de ségrégation, on a produit un espace de discrimination. Loin des centres-villes, sous-équipés, culturellement pauvres, mal agencés, on a produit un espace spécial de confinement des plus démunis. Partout en Europe et indépendamment des niveaux de développement, c'est-à-dire indépendamment des

différences entre pays plus ou moins industrialisés, le même phénomène s'est produit ou est en train de se produire : les espaces urbains deviennent hétéroclites tout en perdant leur mixité.

Ce phénomène, peu observé jusqu'ici, nous paraît plus important que les différences entre une Europe du Nord et une autre du Sud, dans la mesure où il s'agit de mutations des cultures urbaines. En clair, si effectivement au niveau économique, tout le monde s'accorde pour parler des différences et, à juste titre, s'inquiète des inégalités entre le Nord et le Sud européen, il y a un autre phénomène qui touche toute l'Europe : il s'agit de l'égalisation des catastrophes urbaines, non seulement au niveau de l'environnement mais aussi au niveau de la géographie sociale.

La spécialisation des espaces a entraîné leur monofonctionnalité. La mixité des activités, des catégories sociales a cédé la place à des zones "monoculturelles". Ainsi, l'espace urbain européen est devenu hétéroclite par accumulation de zones spécialisées et monofonctionnelles et il a perdu sa qualité majeure, la mixité, parce que ce qui a été détruit, c'est la qualité d'articulation entre tissu spatial et social.

Il ne s'agit pas de faire l'éloge de la ville du passé. Elle était aussi injuste vis-à-vis des plus démunis. Ceci dit, elle était moins perçue comme espace d'exclusion pour certains, reposant comme elle le faisait sur la mixité.

Le logement et l'habitat tels qu'ils ont été conçus ces quarante dernières années ont largement contribué à la destruction du tissu urbain et donc des cultures urbaines. Car, si pendant un certain temps, celui du plein emploi, les effets de la "spécialisation" ou de la "distribution rationnelle" des espaces n'apparaissaient pas les nôtres, on a vu concrètement le coût social - et économique - différé que nous sommes contraints de payer financièrement, socialement et culturellement à cause de l'exclusion.

Les reconversions actuelles incitent par conséquent à réfléchir et à concevoir différemment le logement à travers une requalification des notions et des concepts producteurs d'espace.

Tout d'abord, ne serait-il pas plus pertinent de passer de la vocation du logement social à la vocation sociale du logement tout court ? Il ne s'agit pas de nier le rôle des organisations et institutions qui produisent le logement social. Il s'agit plutôt de rendre opérationnelles et pratiques des notions qui gardent encore un caractère tout théorique comme celles de solidarité ou de citoyenneté.

Les mutations urbaines obligent aujourd'hui de reconsidérer le logement comme moyen majeur d'insertion, aussi bien en ce qui concerne sa localisation que sa structuration à l'intérieur de l'espace dans lequel il est situé. Si cet aspect concerne plus particulièrement la technique urbaine, la question de

la solidarité et de la citoyenneté concerne le politique. En effet, il est aujourd'hui évident que, sans une gestion démocratique où les citoyens se sentent citoyens, c'est-à-dire sont partie prenante de la formation ou réhabilitation de leur espace, la technique urbaine seule ne peut rien sinon cacher, pour un court laps de temps, la misère.

Traiter de la ville et de l'urbain comme aussi du logement qui est une de leurs composantes, c'est saisir les articulations entre le tissu social et le tissu spatial et aussi comprendre mieux le rapport entre emploi et logement qui n'est pas forcément un rapport de cause à effet.

L'insertion par le logement demande ainsi de nouveaux outils et de nouvelles méthodes d'investigation. La complexité de l'imbrication entre social et spatial, mais aussi la complexité de la formation des cultures urbaines nécessitent l'inscription du logement dans un Projet Urbain Européen, à travers une démarche ouverte qui traite des thèmes communs aux villes européennes mais n'efface pas leurs différences.

LA VILLE, UN MILIEU INSERANT ⁽¹⁾

Bruno NYS, Atelier de Recherche et d'Action Urbaines (ARAU), Bruxelles

Les opérations de rénovation urbaine sont en général entreprises par les pouvoirs publics. Elles induisent, comme tout investissement important, des effets dynamisants pour l'économie : production directe d'emploi (le marché de la rénovation implique 1,18 fois plus de main d'oeuvre que la construction neuve), stimulation du tourisme, relance de l'activité commerciale et surtout démonstration du dynamisme de la ville, élément décisif dans un contexte de concurrence inter-villes pour l'attraction des investissements productifs.

D'autre part, les opérations de rénovation urbaine améliorent directement les conditions locales de vie : confort des habitations, qualité de l'environnement, équipements collectifs.

Certaines opérations de rénovation urbaine ne visent que la revalorisation d'un site en tant que tel et,

(1) Ce texte reprend la synthèse du rapport "Etudes de sites-comparaison de cas concrets relatifs à l'insertion économique et sociale en milieu urbain" (réf. 890266), élaboré pour la Division Générale V/b/1 par Pierre ANSAY et Bruno NYS, membres de l'ARAU, comité d'habitants de Bruxelles qui mène, depuis 1968, une réflexion et une action concrète pour la défense et la reconstruction de l'urbanité bruxelloise.

par le jeu du marché, ne profitent qu'à des couches favorisées de la population aux prix de l'exclusion des habitants d'origine. D'autres opérations telles que celles décrites dans cette étude (voir infra), visent l'insertion économique et sociale de la population locale en partant du principe d'une action sur le lieu.

Dans ce cas, *agir sur le lieu* signifie d'une part : concentrer toutes les dimensions de l'intervention dans le périmètre concerné en ne déplaçant pas les problèmes à l'extérieur ni en important des solutions abstraites ; et d'autre part : considérer que tel lieu est, pour ceux qui l'occupent, l'espace obligé d'une insertion véritable, que disposer d'un toit et d'argent ne suffit pas pour "être inséré", mais qu'il faut aussi avoir la possibilité *d'habiter ce lieu*.

Les modalités de *l'habiter la ville* constituent l'URBANITE, qui est une culture de la vie urbaine inscrite dans un art d'aménager la ville.

1 - La première partie de l'étude développe le concept de façon théorique :

- L'URBANITE est une culture économique au sens large, en tant que manière d'articuler les différentes activités humaines (le travail, le repos, le loisir, la circulation).
- Une culture sociale en tant que savoir vivre ensemble dans la coexistence, stimulante et solidaire sans être contraignante (agencement des rapports entre les sphères de l'intime, du privé, du collectif, du public).
- Une culture politique en tant que capacité de débattre rationnellement et de gérer démocratiquement la ville comme bien collectif (les institutions, les dispositifs de participation et de concertation, les comités d'habitants, la presse).
- Une culture éthique en tant qu'attitude respectueuse par rapport à l'histoire et consciente de sa responsabilité face aux générations à venir.

2 - La seconde partie dresse le catalogue des formes spatiales de la ville que la culture urbaine a générées, éprouvées, et qui sont porteuses de cette culture : l'édifice, l'îlot, le quartier, et les espaces publics tels que la rue, l'avenue, le boulevard, la chaussée, la place, le jardin public, le parc.

3 - La troisième partie décrit 4 opérations de rénovation urbaine, sans essayer de les comparer (ce qui poserait des problèmes démesurés). Elles constituent des tentatives de réinsérer un quartier dans la ville et de réinsérer socio-économiquement sa population. On observe comment chaque opération essaie d'articuler les 2 dimensions : réactivation des structures spatiales traditionnelles par des mesures urbanistiques et architecturales, et mise en place de dispositifs légaux, financiers et sociaux qui permettent et stimulent la réappropriation par les habitants eux-mêmes de la dynamique enclenchée.

BERLIN

Le quartier de Luisenstadt et "S036" à Kreuzberg souffre de dégradations physiques et de marginalisation sociale (population immigrée et jeunes chômeurs). Mais son potentiel est grand : une structure urbaine héritée du XIX^{ème} siècle, claire et riche, composée d'immeubles à appartements ("casernes à loyer") et d'immeubles industriels à l'intérieur des îlots; d'autre part sa population est jeune.

L'opération de rénovation urbaine menée par la STERN dans le cadre de l'exposition internationale d'architecture (IBA) est fondée sur 3 principes : pragmatisme (pas de projection abstraite mais un traitement au cas par cas), respect du tissu social et urbain (les locataires et les immeubles), participation (les habitants sont associés à la décision et à la réalisation). L'opération de la STERN a amorcé un important mouvement de mobilisation et d'auto-assistance parmi la population locale.

BRUXELLES

L'ensemble des 56 logements sociaux du "Bloemenkrans" se situe dans un ancien quartier de petites entreprises durement frappé dans les années soixante par la destruction de 53 ha de ville pour un projet de tours de bureaux. Le Bloemenkrans fut acquis et rénové pour des familles nombreuses à partir de 1982 par le Fonds du Logement des Familles de la Région bruxelloise.

Le Fonds du Logement est un organisme au statut mixte : bien que constitué en société coopérative privée, il bénéficie de la garantie d'Etat sur ses emprunts et est financé en partie par la Région bruxelloise. Il propose des prêts hypothécaires dégressifs, des aides locatives et des contrats de location-vente pour les familles nombreuses à revenus modestes. Il constitue aujourd'hui un outil important de la politique bruxelloise du logement et du renouveau urbain.

LISBONNE

Mouraria est l'un des nombreux quartiers du centre historique de Lisbonne. Sa structure médiévale d'inspiration mauresque a été conservée mais les conditions d'habitabilité se sont dégradées; il est aujourd'hui occupé par une population pauvre et âgée.

En 1985, la municipalité crée un "Cabinet technique local" chargé de mener une opération de rénovation intégrée. Après une enquête approfondie et un travail de planification, le Cabinet a entamé d'importants travaux de rénovation des habitations (soit après achat ou expropriation, soit en se substituant aux propriétaires), d'implantation d'équipements collectifs et d'aménagement des espaces publics. Une attention extrême est portée au respect du tissu urbain et de la population locale.

VICTORIA-GASTEIZ

Le centre historique de Victoria-Gasteiz est un joyau miraculeusement préservé d'architecture gothique et renaissance. A partir des années 60, il a cependant connu un processus de dégradation physique et de marginalisation de sa population. En 1983 la municipalité en confie la rénovation à une société pluridisciplinaire aujourd'hui dénommée Agence Municipale de la Rénovation et de l'Habitation. La structure gothique à la fois simple et riche, fonctionnellement mixte, a été préservée et même renforcée, tout en étant adaptée aux exigences de la vie moderne.

Une forte volonté politique alliée à un dispositif subtil et complet de mesures urbanistiques, financières, économiques et sociales, ont permis de revitaliser le quartier tout en lui redonnant la place de centre urbain qu'il avait perdue. L'intégration maximale des habitants au processus de rénovation qui a été rendue effective, garantit une réinsertion socio-économique durable et profonde.

PISTE DE RECHERCHE

LE ROLE DE LA SOCIETE CIVILE DANS LE CADRE D'OPERATIONS DE RENOVATION URBAINE VISANT L'INSERTION ECONOMIQUE ET SOCIALE DE POPULATIONS FRAGILISEES.

Les facteurs et dispositifs de nature à garantir la bonne fin d'opérations de rénovation urbaine de ce type sont de trois ordres :

- au niveau institutionnel : mesures légales et réglementaires appuyées par la volonté politique des autorités locales et la compétence de l'administration,
- au niveau socio-économique : accompagnement (assistance économique, éducation, information) de la population pour lui permettre de trouver place dans le processus général de production (c'est-à-dire d'avoir un emploi rémunéré),
- au niveau participatif : concertation et participation des populations concernées par les opérations de rénovation. Le succès social de celles-ci dépend de la capacité des habitants de se donner des objectifs collectifs, de critiquer les programmes (et éventuellement de participer à leur élaboration), de surveiller leur exécution et de superviser les procédures d'attribution des logements rénovés.

Si les deux premiers points ont déjà fait l'objet d'études et de programmes communautaires, le troisième demande un approfondissement. Il s'agit de mesurer l'impact de ce dynamisme des habitants (et de leurs associations) : quelles sont les conditions d'émergence de leur action ? Quels moyens institutionnels et financiers peuvent-ils mobiliser ? Quels résultats ont-ils obtenus ? Quels sont leurs échecs ?

Enfin, il s'agit de définir quel soutien la Communauté Européenne peut apporter à cette composante essentielle du problème, pour contribuer à ce que les opérations de rénovation urbaine bénéficient aux habitants d'origine et soient ainsi réellement porteuses de leur insertion socio-économique.

ANNEXES

SUIVI DES ACTIONS COMMUNAUTAIRES A LA COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

DG V : QUINTIN Odile Tél : 2992277

SINGELSMA Sybren Tél : 2990506

KATZOURAKIS Georges Tél : 2357292

DG XI SCHOONBRODT René Tél : 2358716

DG XII ENGELSTOFT Sten Tél : 2350658

DG XVI FOX Stephen Tél : 2356358

LISTE DES PERSONNES AYANT COLLABORE AUX TRAVAUX EXPLORATOIRES SUR LE DEVELOPPEMENT SOCIAL URBAIN ET LE LOGEMENT

ANSAY Pierre
DEFIS
Avenue Clemenceau, 10
B - 1070 Bruxelles
Tél : 5232035

ARCHIBUGI Franco
Via Federico Casito, 110
I - 00134 Roma
Tél : 879106

ARCHIMBAUD Aline
Solidarité, Emploi
Bd de Sébastopol, 62
F - 75003 Paris
Tél : 42731347
Fax : 42724323

ARNAUD Charles Antoine
UFJT (Foyer Jeunes Travailleurs)
Avenue Général De Gaulle, 12
F - 94307 Vincennes CEDEX
Tél : 43745356
Fax : 43740429

BRASSEUR Nicole
Agglomération de Bruxelles
Rue de la Longue Haie, 35
B - 1000 Bruxelles
Tél : 6473517
Fax : 2424189

BRENDAN Henry
Community Services Departement
Belfast City Council
Donegall Square South
UK - Belfast BT1 5JA
Tél : 320202
Fax : 240396

BUCK Gerhard
IFS Berlin
Brunnenstrasse 51/52
D - 1900 Bremen 1
Tél : 421704317

CALAME Pierre
Fondation pour le Progrès pour l'Homme
Rue Saint Sabin, 38
F - 75011 Paris
Tél : 43574422
Fax : 43570663

CARREY-WOOD Jenny
SAUS University Bristol
Rodney Road, Grange Road
UK - Bristol BS8 4EA
Tél : 272741117
Fax : 272737308

CAVALLIER Georges
Délégation interministérielle à la ville DIV
Rue du Capitaine Ménard, 10-12
F - 75015 Paris
Tél : 45786592
Fax : 45799461

CHIGOT Claude
EUROPIL
Rue de Grenelle, 180bis
F - 75007 Paris
Tél : 45514957
Fax : 45059211

CNUDDE Hervé
ARAU
Rue Henri Maus, 37
B - 1000 Bruxelles
Tél : 5141727

COLLINS Marie
Fédération des Sans-Abri
Rue Defaqz, 1 (bte 17)
B - 1050 Bruxelles
Tél : 5386669
Fax : 6493269

CORNELISSEN Henk
LSA
Prinsegracht, 51
NL - 2512 EX Den Haag
Tél : 3804431
Fax : 3809973

CRINER Leopold-Manuel
Mairie de Lisbonne
Avenue de Roma, 34
P - 1700 Lisbonne
Tél : 8482288
Fax : 872688

DE LAVERGNE François
FERE - Consultants
Place de la Nation, 11bis
F - 75011 Paris
Tél : 40241300
Fax : 45800172

DIAZ FERNANDEZ Carmen
Université de Madrid
Calle Canillas, 11
E - 28002 Madrid
Tél : 2615183

DRAKE Madeline
Housing Association
Gray's in Road
UK - London WC1X8UP
Tél : 712786571
Fax : 719955696

FREYE Horst
Stadt Dortmund/Projektgruppe Nordstadt
Munsterstr. 9/11
RFA - 4600 Dortmund
Tél : 54225500
Fax : 54222877

GARCIA José
Comité européen pour le logement
Rue des Chartreux, 72 (bte 1)
B - 1000 Bruxelles
Tél : 5111617
Fax :

GAIFFE Brigitte
ELISE
Rue Breydel, 34
B - 1040 Bruxelles
Tél : 2305234
Fax : 230 3482

GHEKIERE Laurent
CECODHAS - HLM
Rue Lord Byron, 14
F - 75384 Paris
Tél : 40757800
Fax : 40757983

GUIGNARD Denis
Ministère de la Justice
Place Vendôme, 1
F - 75001 Paris
Tél : 44777432
Fax : 44777060

HACHMANN Claus
CECODHAS - GDW
Bismarckstrasse, 7
D - 5000 Köln 1
Tél : 5798949
Fax : 5798999

ION Jacques
CRESAL/CNRS
Place de l'Hôtel de Ville, 6
F - 42000 Saint Etienne
Tél : 76826000

JACQUES Michel
COFACE
Rue de Londres, 17
B - 1050 Bruxelles
Tél : 5114179

JACQUIER Claude
CIVIL/GETUR Grenoble
Place aux Herbes, 3
F - 38000 Grenoble
Tél : 76542539
Fax : 76631558

KALLIANTZIDIS Apostolos
Rue Kerassoundos, 67
55/31 Kalamaria
GR - Thessalonique
Tél : 531970

LACHAMBRE Michel
CECODHAS - HLM
Rue Lord Byron, 14
F - 75384 Paris
Tél : 40757800
Fax : 40757983

LAFFONT Marie Jeanne
Ass. Villes et Banlieues
Rue Duphot, 10
F - 75001 Paris
Tél : 42614447
Fax : 42614425

LAGRANGE Hugues
CNRS
Rue Riche Pense, 7
F - 75008 Paris CEDEX 08
Tél : 42610411

LANASPEZE Jean Baptiste
Consultants Européens Provence
Rue d'Allemand, 74
F - 84200 Carpentras
Tél : 90855115
Fax : 90868219

LANGEVIN Bernard
Chef d'unité
Bâtiment Jean Monnet
L - 2920 Luxembourg
Tél : 35243013203
Fax : 6151290497

LAURENT Luc
COFACE
Rue du Trône, 123
B - 1050 Bruxelles
Tél : 5114179
Fax : 5100856

LAY William
COFACE
Rue de Londres, 17
B - 1050 Bruxelles
Tél : 5114179

LECRUBIER Daniel
Conseiller auprès du Premier Ministre
Hôtel Matignon
F - 75000 Paris
Tél : 42758434

LEONTIDOU Lila
EKKE
Raviné St., 11-13
GR - 11521 Athènes
Tél : 7225986
Fax : 7797358

LEROY Marie Christine
Présidente du Tribunal d'Instance
F - 13100 Aix en Provence
Tél : 42530220

MAC FARLANE Lindsay
Groupe des Affaires Urbaines
Tél : 450 27 634

MAK C.D.
SGBO - VNG
Nassaulaan 12 PO 30435
NL - 2500 GK Den Haag
Tél : 738393

MALONE Andrew John
National Federation of Housing
Pelham Road, Sherwood rise, 14
UK - Nottingham NG5 IAP
Tél : 602622531
Fax : 602691568

MARTINEZ PARDO Maité
Mairie de Madrid
Alcala 62
E - 28009 Madrid
Tél : 5775687

MARTINOS Haris
LRDP - Consultant Economist
South Bank Technopark
UK - London JE1 6LN
Tél : 9228835
Fax : 2611166

MILLER Jacqueline
ULB Institut de Sociologie
Avenue Jeanine, 44
B - 1000 Bruxelles
Tél : 6423352

MINGIONE Enzo
Via Olmetto, 3
I - 20123 Milano
Tél : 879106

NYS Bruno
ARAU
Rue Henri Maus, 37
B - 1000 Bruxelles
Tél : 5141727

O'CONGHAILE Wendy
Fondation de Dublin
Loughlinstown House, Shankill
IRL - CO Dublin
Tél : 826888
Fax : 826456

OLIVIER Charles
SMTS Entreprise d'Insertion pour le logement
Rue Clément, 3bis
F - 38000 Grenoble
Tél : 76964827
Fax : 76214006

PAPAGEORGIU Fouli
Kameo Consultant
Didotou St., 25
GR - 10680 Athènes
Tél : 3610712
Fax : 3643225

PEDROSO Paulo
Université de Lisboa
Av. das Forças Armadas
P - 1800 Lisboa
Tél : 735000

PELLEGRIN Jean Pierre
Initiatives locales d'emploi ILE
Rue André Pascal, 2
F - 75775 Paris CEDEX
Tél : 45227634

PORTAS Nuno
Faculdade de Arquitectura
R. do Galgota, 215
P - 4100 Porto
Tél : 307442

POWER Anne
London School for Economics
Houghton street
UK - London WC 2A 4EA
Tél : 714057686
Fax : 712420392

POZZO Anna
ANI ACAP-CECODHAS
Quadrato della Concordia, 9
I - Roma
Tél : 5925693
Fax : 5923171

RAYNOUARD Yves
CECODHAS - HLM
Rue Lord Byron, 14
F - 75384 Paris
Tél : 40757800
Fax : 40757983

REMY Jean
Université catholique de Louvain
PI Montesquieu, 1 b.21
B - 1324 Louvain La Neuve
Tél : 474251

RENAUDIN Gilles
UNFOHLM
Rue Lord Byron, 14
F - 75384 Paris
Tél : 40757800
Fax : 40757983

ROE Willy
ERGO/CEI Consultant
Frederick Str., 42
UK - Edinburgh EH2
Tél : 2306068
Fax : 2262259

RIETHOF Huib
Ministère de l'Intérieur
Prinsegracht, 51
NL - 2512 EX Den Haag
Tél : 3026302
Fax : 639153

RIETSCH H.
IFS Berlin
Lützowstrasse, 93
D - 1000 Berlin 30
Tél : 302500047
Fax : 302629002

SACHS Céline
Consultant
Rue des Cévennes, 63
F - 75015 Paris
Tél : 45574157

SAUBLENS Christian
Conseil des Communes et Régions d'Europe
Bd. Charlemagne, 23
B - 1040 Bruxelles
Tél : 2306118

SINGELSMA Sybren
IULA - Autorités locales
Wassenaarseweg, 41
NL - 2696 Den Haag
Tél : 244032

STEWART Murray
SAUS University Bristol
Rodney Road, Grange Road
UK - Bristol BS8 4EA
Tél : 272741117
Fax : 272737308

THOMMES Marc
Région Bruxelles Capitale
Rue Ducale, 7/9
B - 1000 Bruxelles
Tél : 5063211
Fax : 5144022

TSIOMIS Yannis
Ecole d'architecture La Villette
Rue du Cd t Mouchotte, 8
F - 75014 Paris
Tél : 43275803
Fax : 42028530

TSOUKALAS Constantin
EKKE
Sophokleous 1
GR - Athènes
Tél : 7225986

VAN AALST Paul
SONAR/JOB Création
Postbus 23102
NL - 1100 DP Amsterdam
Tél : 965196
Fax : 968207

VAN DEN ZEGEL Stephan
Groupe Interdisciplinaire des Instituts Solvay
Université Libre de Bruxelles
B - 1050 Bruxelles
Tél : 6505785

WARD Michael
CLES
Alborton House
St Mary Parsonage
UK - Manchester M3 2WJ
Tél : 8347036
Fax : 8351589

WOLLEB Enrico
ISMERI Consultant
Via G. Billi, 39
I - 00193 Roma
Tél : 3212246
Fax : 3213306

WOLLMANN Helmut
IFS Universität Berlin
Sarrazinstr. 11-15
D - 1000 Berlin 41
Tél : 2500070

WULLKOPF Uwe
IWU Institut Wohnen und Umwelt
Annastrasse, 15
D - 6100 Darmstadt
Tél : 615129040
Fax : 6151290497



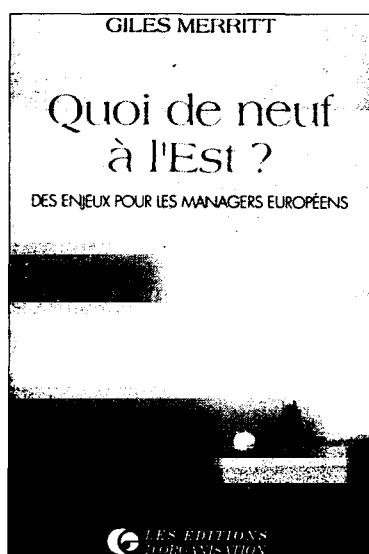
Quoi de neuf à l'Est?

DES ENJEUX POUR LES MANAGERS EUROPÉENS

GILES MERRITT

L'Europe entière subit les contrecoups, tant économiques que sociaux, des développements survenus en Europe de l'Est. Une nouvelle carte politique et économique se dessine sous nos yeux, qui tend à redéfinir les frontières du Grand Marché, de l'Atlantique à l'Oural. Et peut-être même à Vladivostok? C'est donc sur la longue et pénible route qui mène à l'économie de marché que les pays de l'Ouest doivent semer le grain d'une coopération permettant le transfert des technologies et des techniques de gestion.

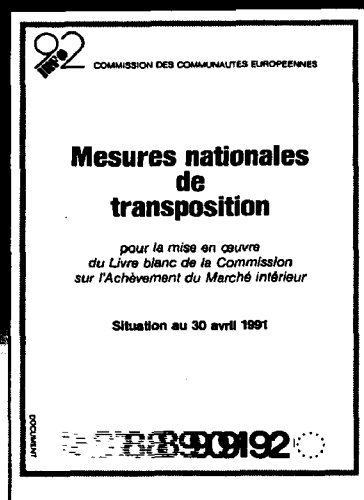
Le modèle des « quatre dragons asiatiques » sera-t-il renouvelé par l'Europe de l'Est? Quels peuvent être alors — outre les conséquences politiques — les enjeux économiques, industriels, commerciaux et financiers pour les entreprises de la Communauté européenne? Les pays de l'Europe de l'Est seront-ils les « Tigres » de la technologie de demain? Comment l'Ouest peut-il les aider à recoller les morceaux du Comecon effondré? Comment peut-on inciter le capital à s'écouler à l'Est? L'énergie sera-t-elle le sésame du futur parte-



nariat Est-Ouest? L'Est pourrait-il devenir le « grenier de l'Europe »? L'assainissement de l'environnement à l'Est peut-il profiter à toute l'Europe? Enfin, comment éviter les conséquences désastreuses de l'ouverture à l'Est: le spectre d'une migration massive vers l'Ouest et la machine infernale de l'endettement?

Parce que les politiques ne sont pas les seuls acteurs sur la scène internationale, et que tous les cadres et dirigeants impliqués dans la compétition mondiale et globale doivent se préparer à affronter de nouveaux enjeux industriels, technologiques et financiers, avec de nouvelles armes stratégiques, cet ouvrage offre à ceux-là la possibilité de comprendre les mutations des nouveaux marchés.

Aux enseignants et aux étudiants il fournit une excellente synthèse historique, un support de réflexion, un complément indispensable aux filières internationales. Enfin, il passionnera tous ceux qui s'intéressent aux évolutions politiques, industrielles et économiques de l'Europe et du monde.



INFO 92

La base de données communautaire centrée sur les objectifs du marché unique et sa dimension sociale

INFO 92 contient une information vitale pour tous ceux qui entendent se mettre à l'heure de 1992. C'est un véritable mode d'emploi du grand marché intérieur qu'INFO 92 s'efforce d'offrir à ses utilisateurs.

INFO 92 est un état des lieux permanent: les propositions de la Commission y sont suivies étape par étape jusqu'à leur adoption, chacun des événements marquants y est résumé et situé dans son contexte. L'information comprend également la transposition des directives dans l'ordre juridique interne des États membres.

INFO 92 est accessible à tous par sa simplicité d'utilisation. En effet, INFO 92 permet la consultation des informations à partir d'écrans vidéo en ayant recours à une gamme étendue d'appareils de grande diffusion que l'on branche sur des réseaux spécialisés dans le transfert de données. Par la rapidité de transmission, par les possibilités de mise à jour quasi instantanée (le cas échéant, plusieurs fois par jour), par les procédures de dialogue qui ne nécessitent aucun apprentissage préalable, INFO 92 s'adresse au grand public comme aux milieux professionnels.

Le système utilisé permet un accès facile aux informations grâce à des menus proposés au choix de l'utilisateur et à la structure logique de présentation de l'information, conforme à celle du *Livre blanc*, de la *Charte sociale* et au déroulement du processus décisionnel dans les institutions.

L'utilisateur peut également s'adresser aux bureaux de représentation de la Commission ou encore, pour les PME, aux «euroguichets» qui sont présents dans toutes les régions de la Communauté.

Appelez Eurobases { fax : + 32 (2) 236 06 24
phone : + 32 (2) 235 00 03

RÉPERTOIRE

DE LA LÉGISLATION COMMUNAUTAIRE EN VIGUEUR et d'autres actes des institutions communautaires

L'ordre juridique communautaire concerne non seulement les États membres mais aussi et directement leurs ressortissants.

Pour les praticiens du droit comme pour tous les citoyens, la connaissance du droit national doit donc être complétée par celle des dispositions communautaires que le droit national exécute, applique ou interprète et auxquelles, dans certains cas, il cède la primauté.

Afin de rendre ces dispositions plus accessibles à tous, la Commission des Communautés européennes publie, par refonte semestrielle, un répertoire qui concerne:

- le droit contraignant dérivé des traités instituant les trois Communautés européennes (règlements, décisions, directives, ...);
- le droit complémentaire (accords internes ...);
- les accords conclus par les Communautés avec les pays tiers.

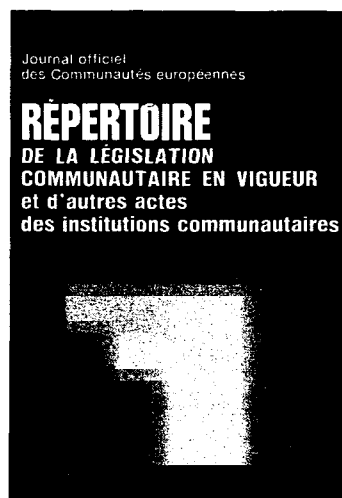
Chaque édition du répertoire reprend le titre, la source (*Journal officiel des Communautés européennes*) et les modifications des actes législatifs ou assimilés.

Pour chaque acte, les modifications qu'il a subies sont indiquées, avec renvoi à l'acte modificateur et à la source.

Les références sont classées par matière. Celles relatives aux actes concernant plusieurs matières apparaissent dans chacune des rubriques concernées.

Le répertoire analytique est assorti de deux index, un par numéro de document en ordre chronologique, l'autre par mots-clés en ordre alphabétique.

Le répertoire est disponible dans toutes les langues officielles des Communautés européennes.



1009 p. (toutes pages confondues)—ECU 75
ISBN 92-77-64039-1 (volume I)
ISBN 92-77-64041-3 (volumes I et II)
FX-56-90-001-FR-C

ÉCONOMIE EUROPÉENNE

Économie européenne paraît quatre fois par an, soit en mars, en mai, en juillet et en novembre. Des communications et des rapports importants de la Commission au Conseil et au Parlement sur la situation et l'évolution économiques, ainsi que sur les activités d'emprunt et de prêt de la Communauté, y sont reproduits. En outre, *Économie européenne* présente des rapports et études sur des problèmes intéressant la politique économique.

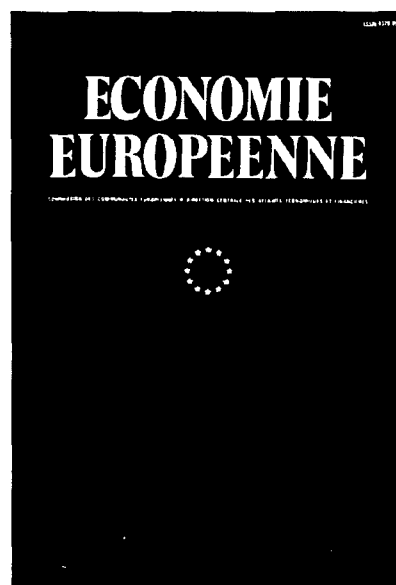
Deux suppléments complètent *Économie européenne*:

- les suppléments de la série A — «Tendances conjoncturelles» — décrivent, à l'aide de tableaux et de graphiques, les tendances les plus récentes de la production industrielle, des prix à la consommation, du chômage, de la balance commerciale, des taux de change et d'autres indicateurs. Ces suppléments présentent également les prévisions macro-économiques des services de la Commission, ainsi que des communications de la Commission au Conseil en matière de politique économique. Ils paraissent mensuellement, sauf en août;
- les suppléments de la série B — «Résultats des enquêtes auprès des chefs d'entreprise et des consommateurs» — présentent les principaux résultats des enquêtes effectuées dans la Communauté auprès des chefs d'entreprise (commandes, stocks, perspectives de

production, etc.), ainsi que d'autres indicateurs cycliques; ils sont également publiés chaque mois, sauf en août.

Sauf indication contraire, les textes sont publiés sous la responsabilité de la direction générale des affaires économiques et financières de la Commission des Communautés européennes (rue de la Loi 200, 1049 Bruxelles), à laquelle il y aurait lieu d'adresser toute demande de renseignements, à l'exclusion de ceux qui concernent la vente et l'abonnement.

Les adresses des bureaux de vente ainsi que les conditions d'abonnement sont indiquées respectivement à la troisième et à la quatrième page de la couverture.



Le succès en affaires

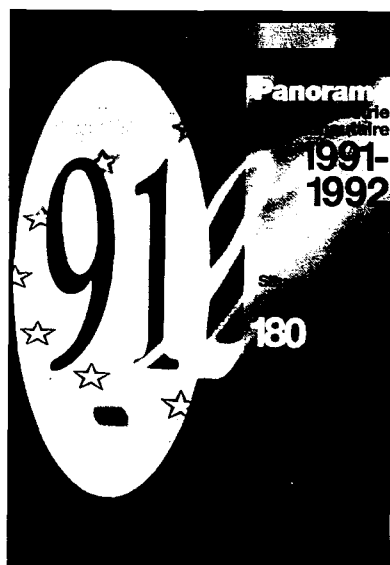
dépend des décisions que vous prenez ...
qui dépendent des informations que vous recevez

Assurez-vous que vos décisions se basent sur une information à la fois précise et complète.

Dans un contexte de changement rapide, les économies nationales fusionnent en une économie européenne sous l'impulsion de 1992. Une information fiable sur la performance de multiples secteurs aux fournisseurs, clients, banquiers et décideurs est donc indispensable.

Petites et moyennes entreprises ont besoin d'accéder à l'information.

Le marché doit être défini, évalué, analysé, l'information sur les capacités de production, les goulots d'étranglement et le développement à venir est nécessaire.



Panorama de l'industrie communautaire 1991-1992

**Situation actuelle et perspectives pour
180 secteurs des industries manufacturières
et de services dans la Communauté européenne**

1514 p. * ECU 110 * ISBN 92-826-3104-4 * CO-60-90-321-FR-C

Bulletin des Communautés européennes

Le Bulletin des Communautés européennes, publié mensuellement par la Commission (10 numéros par an), constitue le seul ouvrage officiel de référence portant sur l'ensemble des activités communautaires.

Sa maniabilité, l'accessibilité de l'information qu'il offre (index, références systématiques au Journal officiel et aux Bulletins précédents), la rigueur de sa présentation (structurée en rubriques correspondant aux grandes politiques communautaires) et sa fiabilité en font un outil de recherche essentiel: toutes les étapes de l'élaboration de la législation communautaire y sont en effet décrites, du dépôt d'une proposition par la Commission à son adoption finale par le Conseil.

L'actualité de son contenu, renforcée par la présentation d'une sélection commentée des faits marquants du mois, permet d'autre part au lecteur désireux de suivre les progrès de la construction européenne, d'être informé régulièrement et précisément des derniers développements de la politique communautaire, qu'il s'agisse de la réalisation du marché unique et de l'espace économique et social européen ou du renforcement du rôle de la Communauté dans le monde.

Le lecteur du Bulletin peut en outre disposer, sous forme de suppléments, des principaux documents de référence relatifs aux grands thèmes de l'actualité communautaire (derniers suppléments parus: unification allemande, programme de travail 1991 de la Commission, politique européenne de l'industrie pour les années 1990, ...).

Le Bulletin et ses suppléments (édités par le secrétariat général de la Commission, rue de la Loi 200, B-1049 Bruxelles) sont disponibles dans les neuf langues officielles des Communautés, auprès des bureaux de vente de la Communauté européenne.

EUROPE SOCIALE

Europe sociale, publiée par la Commission des Communautés européennes – direction générale de l'emploi, des relations industrielles et des affaires sociales (DG V), unité de coordination et de politique de l'information –, traite de l'actualité sociale européenne.

La revue de base paraît trois fois par an. Elle est complétée par plusieurs suppléments et dossiers consacrés à une étude approfondie et plus spécifique de thèmes précis.



Également disponibles :

Un espace financier européen, Dominique SERVAIS * 3^e édition

63 p. * ECU 8 * ISBN 92-826-0257-5 * CB-58-90-473-FR-C

Du système monétaire européen à l'union monétaire

Jean-Victor LOUIS * 2^e édition

68 p. * ECU 8,25 * ISBN 92-826-0231-1 * CB-58-90-231-FR-C

Les droits du citoyen européen, Georges-Henri BEAUTHIER

140 p. * ECU 10,50 * ISBN 92-826-0005-X * CB-56-89-061-FR-C

Télécommunications en Europe, Herbert UNGERER avec la collaboration de
Nicholas P. COSTELLO

254 p. * ECU 10,50 * ISBN 92-825-8210-8 * CB-PP-88-009-FR-C

L'ordre juridique communautaire, Jean-Victor LOUIS

5^e édition revue et mise à jour

201 p. * ECU 10,50 * ISBN 92-826-0833-6 * CB-56-89-392-FR-C

**Économie européenne – n° 35 – 1992: la nouvelle économie
européenne**

235 p. * ECU 16 * ISSN 0379-0983 * CB-AR-88-035-FR-C

**Économie européenne – n° 40 – Concentration horizontale,
fusions et politique de concurrence dans la Communauté européenne**

106 p. * ECU 16 * ISSN 0379-0983 * CB-AR-89-040-FR-C

**Économie européenne – n° 43 – Transformation économique
en Hongrie et en Pologne**

233 p. * ECU 18 * ISSN 0379-0983 * CB-AR-89-043-FR-C

**Économie européenne – n° 44 – Marché unique, monnaie unique –
Une évaluation des avantages et des coûts potentiels de la création
d'une union économique et monétaire**

379 p. * ECU 18 * ISSN 0379-0983 * CB-AR-90-044-FR-C

**Économie européenne – n° 45 – Stabilisation, libéralisation et
dévolution de compétences – Évaluation de la situation économique
et du processus de réforme en Union soviétique**

203 p. * ECU 18 * ISSN 0379-0983 * CB-AR-90-045-FR-C

**Économie européenne – n° 46 – Rapport économique
annuel 1990-1991 – La Communauté européenne dans les années 90:
vers l'union économique et monétaire**

293 p. * ECU 18 * ISSN 0379-0983 * CB-AR-90-046-FR-C

**Économie européenne – n° 47 – Évolution de l'emploi dans la
Communauté – Résultats d'une enquête auprès des chefs d'entre-
prise et des travailleurs**

**Quest – Modèle macro-économique des pays de la Communauté
européenne dans l'économie mondiale**

246 p. * ECU 20 * ISSN 0379-0983 * CM-AR-91-047-FR-C

**Économie européenne – Europe sociale (numéro spécial 90)
L'impact sectoriel du marché intérieur sur l'industrie: les enjeux
pour les États membres**

357 p. * ECU 18 * ISBN 92-826-1819-6 * CM-59-90-887-FR-C

L'emploi en Europe – 1990

172 p. * ECU 11,25 * ISBN 92-826-1518-9 * CE-58-90-877-FR-C

L'Europe en chiffres – 2^e édition

64 p. * ECU 5,20 * ISBN 92-825-9458-0 * CA-54-88-158-FR-C

La production audiovisuelle dans le marché unique

Matteo MAGGIORE

212 p. * ECU 10,50 * ISBN 92-826-0269-9 * CB-58-90-481-FR-C

**Mesures nationales de transposition pour la mise en œuvre du livre
blanc de la Commission sur l'achèvement du marché intérieur –
*Situation au 30 avril 1991***

214 p. * ECU 31 * ISBN 92-826-2695-4 * CM-AR-70-91-782-FR-C

Des normes communes pour les entreprises, Florence NICOLAS avec la collaboration de Jacques REPUSSARD
79 p. * ECU 9 * ISBN 92-825-8555-7 * CB-PP-88-A01-FR-C

Guide des professions dans l'optique du grand marché, Jean-Claude SECHÉ
256 p. * ECU 18,50 * ISBN 92-825-8068-7 * CB-PP-88-004-FR-C

Libre circulation des personnes dans la Communauté – Entrée et séjour, Jean-Claude SECHÉ
69 p. * ECU 7,50 * ISBN 92-825-8661-8 * CB-PP-88-B04-FR-C

Vade-mecum sur la réforme des fonds structurels communautaires
104 p. * *Épuisé*

Les Communautés européennes dans l'ordre international, Jean GROUX et Philippe MANIN
166 p. * ECU 4,34 * ISBN 92-825-4356-0 * CB-40-84-206-FR-C

Europe, monnaie et politique économique, Tommaso PADOA-SCHIOPPA
213 p. * ECU 7,50 * ISBN 92-825-4541-5 * CB-40-84-286-FR-C

L'Union douanière de la Communauté économique européenne, Nikolaus VAULONT

2^e édition revue et mise à jour

118 p. * ECU 4,34 * ISBN 92-825-5159-8 * CB-43-85-216-FR-C

Options européennes 1945-1985, Jacques van HELMONT

186 p. * ECU 12,50 * ISBN 92-825-5604-2 * CB-44-85-064-FR-C

La stratégie énergétique en Europe: son cadre juridique, Terence DAINTITH, Leigh HANCHER

156 p. * ECU 4,49 * ISBN 92-825-6557-2 * CB-45-86-927-FR-C

Création d'un espace financier européen – Libération des mouvements de capitaux et intégration financière dans la Communauté

323 p. * ECU 16 * ISBN 92-825-8191-8 * CB-PP-88-B03-FR-C

Trente ans de droit communautaire, auteurs divers

536 p. * ECU 12,50 * ISBN 92-825-2653-4 * CB-32-81-681-FR-C

Europe sociale (numéro spécial) – La dimension sociale du marché intérieur

115 p. * *Épuisé*

Énergie en Europe (numéro spécial) – Le marché intérieur de l'énergie

63 p. * ECU 12,70 * ISBN 92-825-8508-5 * CB-PP-88-010-FR-C

Recherche sur le «coût de la non-Europe» (principales conclusions) – Volume 3

L'achèvement du marché intérieur – Enquête sur la perception par l'industrie européenne de ses effets probables

Gernot NERB

310 p. * ECU 22,50 * ISBN 92-825-8611-1 * CB-PP-88-D14-FR-C

Research on the 'cost of non-Europe' (basic findings) – Volume 13

Le «coût de la non-Europe» des produits de construction

168 p. * ECU 14,25 * ISBN 92-825-8631-6 * CB-PP-88-N14-FR-C

Les finances publiques de la Communauté – Le budget européen après la réforme de 1988

118 p. * ECU 10,50 * ISBN 92-825-9831-4 * CB-55-89-625-FR-C

Vade-mecum budgétaire de la Communauté – Édition 1989

103 p. * ECU 10 * ISBN 92-825-9717-2 * CB-55-89-576-FR-C

Un espace social européen à l'horizon 1992, Patrick VENTURINI

116 p. * ECU 9,75 * ISBN 92-825-8704-5 * CB-PP-88-B05-FR-C

Droit de choisir et impulsion économique – L'objectif de la politique européenne des consommateurs

Eamonn LAWLOR * 2^e édition

83 p. * ECU 8 * ISBN 92-826-0153-6 * CB-56-89-869-FR-C

Le système monétaire européen – Origines, fonctionnement et perspectives

Jacques van YPERSELE avec la collaboration de Jean-Claude KOEUNE * 3^e édition revue et mise à jour

173 p. * ECU 10,50 * ISBN 92-825-8517-4 * CB-PP-88-D03-FR-C

Commission des Communautés européennes

BUREAUX DANS LA COMMUNAUTÉ

BELGIQUE

Rue Joseph II 99 – 1040 Bruxelles
Joseph II straat 99 – 1040 Brussel
Tél. (32-2) 235 38 44
Fax (32-2) 235 01 66
Télex 26657 COMINF B

DANEMARK

Højbrohus
Østergade 61
Postbox 144
1004 København K
Tél. (45-33) 14 41 40
Fax (45-33) 11 12 03/14 13 92
Télex (055) 16402 COMEUR DK

ESPAGNE

Madrid

Calle de Serrano, 41, 5.º planta
28001 Madrid
Tél. (34-1) 435 17 00
Fax (34-1) 576 03 87/577 29 23
Télex (052) 46818 OIPE E

Barcelona

Avenida Diagonal, 407 bis, 18.º
08008 Barcelona
Tél. (34-3) 415 81 77
Fax (34-3) 415 63 11
Télex (34-3) 415 70 44

RF D'ALLEMAGNE

Bonn

Zitelmannstraße 22
5300 Bonn
Tél. (49-228) 53 00 90
Fax (49-228) 53 00 950/12
Télex (041) 88 66 48 EUROP D

Berlin

Kurfürstendamm 102
1000 Berlin 31
Tél. (49-30) 896 09 30
Fax (49-30) 892 20 59
Télex (041) 18 40 15 EUROP D

München

Erhardtstraße 27
8000 München 2
Tél. (49-89) 202 10 11
Fax (49-89) 202 10 15
Télex (041) 52 18 135

FRANCE

Paris

288, bld Saint-Germain
75007 Paris
Tél. (33-1) 40 63 40 99
Fax (33-1) 45 56 94 17/45 56 94 19
Télex (042) CCEBRF202271F

Marseille

2, rue Henri-Barbusse
13241 Marseille CEDEX 01
Tél. (33) 91 91 46 00
Fax (33) 91 90 98 07
Télex (042) 402 538 EURMA

GRÈCE

2, Vassilissis Sofias
Case postale 30284
10674 Athina
Tél. (30-1) 724 39 82/3/4
Fax (30-1) 724 46 20
Télex (0601) 21 93 24 ECAT GR

IRLANDE

Jean Monnet Centre
39 Molesworth Street
Dublin 2
Tél. (353-1) 71 22 44
Fax (353-1) 71 26 57
Télex (0500) 93827 EUCO EI

ITALIE

Roma

Via Poli, 29
00187 Roma
Tél. (39-6) 699 11 60
Fax (39-6) 679 16 58/679 36 52
Télex (043) 610 184 EUROMA I

Milano

Corso Magenta, 59
20123 Milano
Tél. (39-2) 80 15 05/6/7/8
Fax (39-2) 481 85 43
Télex (043) 31 62 00 EURMIL I

LUXEMBOURG

Bâtiment Jean Monnet
Rue Alcide de Gasperi
2920 Luxembourg
Tél. (352) 430 11
Fax (352) 43 01 44 33
Télex 3423/3446/3476 COMEUR LU

PAYS-BAS

Korte Vijverberg 5
2513 AB Den Haag
Tél. (31-70) 346 93 26
Fax (31-70) 364 66 19
Télex (044) 31094 EURCO NL

PORTUGAL

Centro Europeu Jean Monnet
Largo Jean Monnet, 1-10.º
1200 Lisboa
Tél. (351-1) 54 11 44
Fax (351-1) 55 43 97
Télex (0404) 18810 COMEUR P

ROYAUME-UNI

London

Jean Monnet House
8 Storey's Gate
London SW1 P3AT
Tél. (44-71) 222 81 22
Fax (44-71) 222 09 00/222 81 20
Télex (051) 23208 EURUK G

Belfast

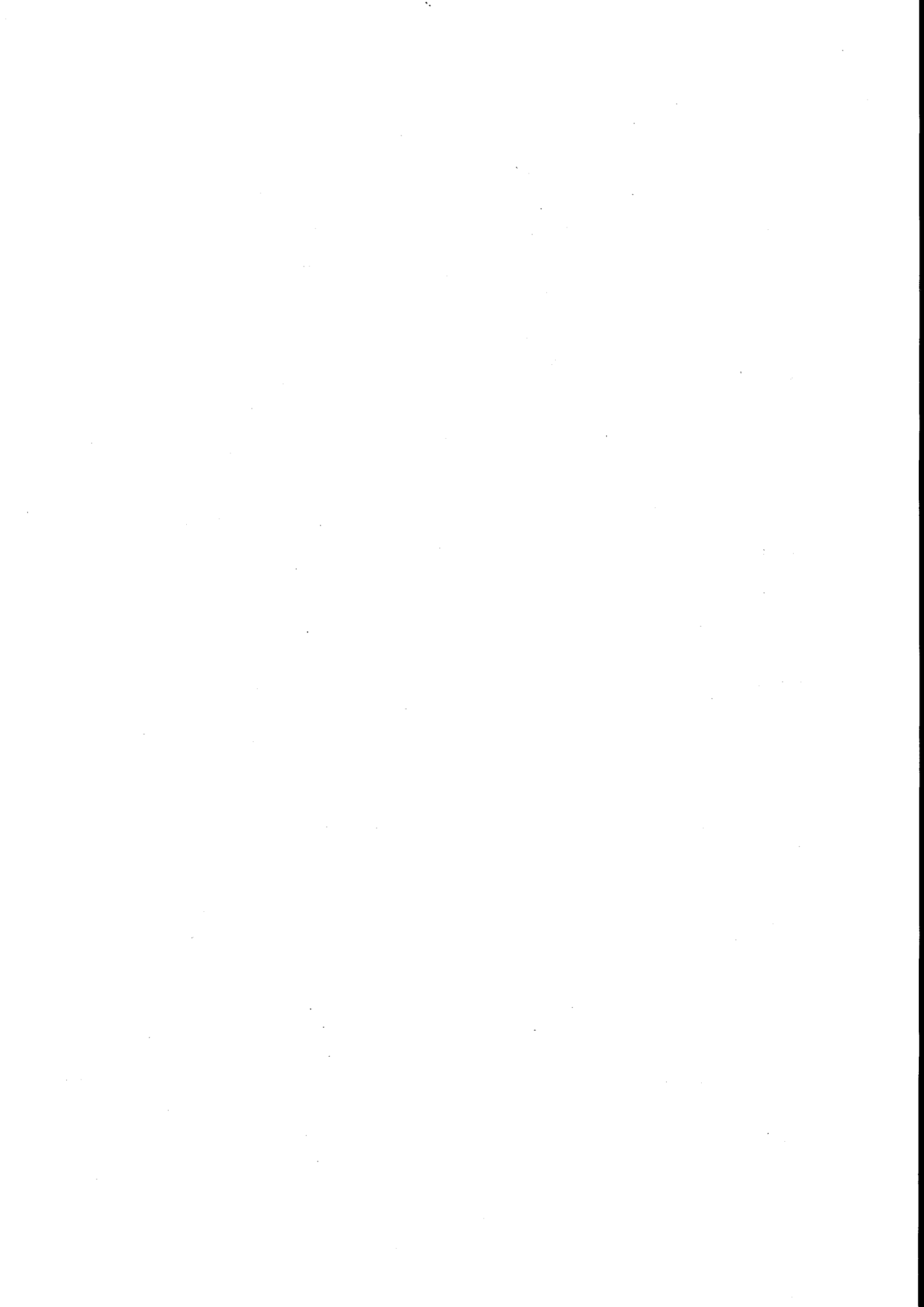
Windsor House
9/15 Bedford Street
Belfast BT2 7EG
Tél. (44-232) 24 07 08
Fax (44-232) 24 82 41
Télex (051) 74 117 CECBEL G

Cardiff

4 Cathedral Road
Cardiff CF1 9SG
Tél. (44-222) 37 16 31
Fax (44-222) 39 54 89
Télex (051) 49 77 27 EUROPA G

Edinburgh

9 Alva Street
Edinburgh EH2 4PH
Tél. (44-31) 225 20 58
Fax (44-31) 226 41 05
Télex (051) 72 74 20 EUEDING



Communautés européennes — Commission

Europe sociale — Supplément 1/92

Le développement social urbain

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes

1992 — 127 p. — 21,0 × 29,7 cm

ISBN 92-826-4014-0

Prix au Luxembourg, TVA exclue: ECU 9

**Venta y suscripciones • Salg og abonnement • Verkauf und Abonnement • Πωλήσεις και συνδρομές
Sales and subscriptions • Vente et abonnements • Vendita e abbonamenti
Verkoop en abonnementen • Venda e assinaturas**

BELGIQUE / BELGIË

Moniteur belge / Belgisch Staatsblad
Rue de Louvain 42 / Leuvenseweg 42
1000 Bruxelles / 1000 Brussel
Tél. (02) 512 00 26
Fax 511 01 84
CCP / Postrekening 000-2005502-27

Autres distributeurs /
Overige verkooppunten

**Librairie européenne/
Europese Boekhandel**

Avenue Albert Jonnart 50 /
Albert Jonnartlaan 50
1200 Bruxelles / 1200 Brussel
Tél. (02) 734 02 81
Fax 735 08 60

Jean De Lannoy

Avenue du Roi 202 /Koningslaan 202
1060 Bruxelles / 1060 Brussel
Tél. (02) 538 51 69
Télex 63220 UNBOOK B
Fax (02) 538 08 41

CREDOC

Rue de la Montagne 34 / Bergstraat 34
Bte 11 / Bus 11
1000 Bruxelles / 1000 Brussel

DANMARK

J. H. Schultz Information A/S

EF-Publikationer

Ottiliavej 18
2500 Valby
Tlf. 36 44 22 66
Fax 36 44 01 41
Girokonto 6 00 08 86

BR DEUTSCHLAND

Bundesanzeiger Verlag

Breite Straße
Postfach 10 80 06
5000 Köln 1
Tel. (02 21) 20 29-0
Telex ANZEIGER BONN 8 882 595
Fax 20 29 278

GREECE/ΕΛΛΑΔΑ

G.C. Eleftheroudakis SA

International Bookstore
Nikis Street 4
10563 Athens
Tel. (01) 322 63 23
Telex 219410 ELEF
Fax 323 98 21

ESPAÑA

Boletín Oficial del Estado

Trafalgar, 27
28010 Madrid
Tel. (91) 44 82 135

Mundi-Prensa Libros, S.A.

Castelló, 37
28001 Madrid
Tel. (91) 431 33 99 (Libros)
431 32 22 (Suscripciones)
435 36 37 (Dirección)
Télex 49370-MPLI-E
Fax (91) 575 39 98

Sucursal:

Librería Internacional AEDOS

Consejo de Ciento, 391
08009 Barcelona
Tel. (93) 301 86 15
Fax (93) 317 01 41

**Librería de la Generalitat
de Catalunya**

Rambla dels Estudis, 118 (Palau Moja)
08002 Barcelona
Tel. (93) 302 68 35
302 64 62
Fax (93) 302 12 99

FRANCE

**Journal officiel
Service des publications
des Communautés européennes**

26, rue Desaix
75727 Paris Cedex 15
Tél. (1) 40 58 75 00
Fax (1) 40 58 75 74

IRELAND

Government Supplies Agency

4-5 Harcourt Road
Dublin 2
Tel. (1) 61 31 11
Fax (1) 78 06 45

ITALIA

Licosa Spa

Via Duca di Calabria, 1/1
Casella postale 552
50125 Firenze
Tel. (055) 64 54 15
Fax 64 12 57
Telex 570466 LICOSA I
CCP 343 509

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Messageries Paul Kraus

11, rue Christophe Plantin
2339 Luxembourg
Tél. 499 88 88
Télex 2515
Fax 499 88 84 44
CCP 49242-63

NEDERLAND

SDU Overheidsinformatie

Externe Fondsen
Postbus 20014
2500 EA 's-Gravenhage
Tel. (070) 37 89 911
Fax (070) 34 75 778

PORTUGAL

Imprensa Nacional

Casa da Moeda, EP
Rua D. Francisco Manuel de Melo, 5
1092 Lisboa Codex
Tel. (01) 69 34 14

**Distribuidora de Livros
Bertrand, Ld.ª**

Grupo Bertrand, SA
Rua das Terras dos Vales, 4-A
Apartado 37
2700 Amadora Codex
Tel. (01) 49 59 050
Telex 15798 BERDIS
Fax 49 60 255

UNITED KINGDOM

HMSO Books (PC 16)

HMSO Publications Centre
51 Nine Elms Lane
London SW8 5DR
Tel. (071) 873 2000
Fax GP3 873 8463
Telex 29 71 138

ÖSTERREICH

**Manz'sche Verlags-
und Universitätsbuchhandlung**

Kohlmarkt 16
1014 Wien
Tel. (0222) 531 61-0
Telex 11 25 00 BOX A
Fax (0222) 531 61-39

SUOMI

Akateminen Kirjakauppa

Keskuskatu 1
PO Box 128
00101 Helsinki
Tel. (0) 121 41
Fax (0) 121 44 41

NORGE

Narvesen information center

Bertrand Narvesens vei 2
PO Box 6125 Etterstad
0602 Oslo 6
Tel. (2) 57 33 00
Telex 79668 NIC N
Fax (2) 68 19 01

SVERIGE

BTJ

Box 200
22100 Lund
Tel. (046) 18 00 00
Fax (046) 18 01 25

SCHWEIZ / SUISSE / SVIZZERA

OSEC

Stampfenbachstraße 85
8035 Zürich
Tel. (01) 365 54 49
Fax (01) 365 54 11

ČESKOSLOVENSKO

NIS

Havelkova 22
13000 Praha 3
Tel. (02) 235 84 46
Fax 42-2-264775

MAGYARORSZÁG

Euro-Info-Service

Budapest I. Kir.
Attila út 93
1012 Budapest
Tel. (1) 56 82 11
Telex (22) 4717 AGINF H-61
Fax (1) 17 59 031

POLSKA

Business Foundation

ul. Krucza 38/42
00-512 Warszawa
Tel. (22) 21 99 93, 628-28-82
International Fax&Phone
(0-39) 12-00-77

JUGOSLAVIJA

Privredni Vjesnik

Bulevar Lenjina 171/XIV
11070 Beograd
Tel. (11) 123 23 40

CYPRUS

Cyprus Chamber of Commerce and Industry

Chamber Building
38 Grivas Dhigenis Ave
3 Deligiorgis Street
PO Box 1455
Nicosia
Tel. (2) 449500/462312
Fax (2) 458630

TÜRKIYE

**Pres Gazeta Kitap Dergi
Pazarlama Dağıtım Ticaret ve sanayi
AŞ**

Narlıbahçe Sokak N. 15
Istanbul-Cağaloğlu
Tel. (1) 520 92 96 - 528 55 66
Fax 520 64 57
Telex 23822 DSVO-TR

CANADA

Renouf Publishing Co. Ltd

Mail orders — Head Office:
1294 Algoma Road
Ottawa, Ontario K1B 3W8
Tel. (613) 741 43 33
Fax (613) 741 54 39
Telex 0534783

Ottawa Store:

61 Sparks Street
Tel. (613) 238 89 85

Toronto Store:

211 Yonge Street
Tel. (416) 363 31 71

UNITED STATES OF AMERICA

UNIPUB

4611-F Assembly Drive
Lanham, MD 20706-4391
Tel. Toll Free (800) 274 4888
Fax (301) 459 0056

AUSTRALIA

Hunter Publications

58A Gipps Street
Collingwood
Victoria 3066

JAPAN

Kinokuniya Company Ltd

17-7 Shinjuku 3-Chome
Shinjuku-ku
Tokyo 160-91
Tel. (03) 3439-0121

Journal Department

PO Box 55 Chitose
Tokyo 156
Tel. (03) 3439-0124

**AUTRES PAYS
OTHER COUNTRIES
ANDERE LÄNDER**

**Office des publications officielles
des Communautés européennes**

2, rue Mercier
2985 Luxembourg
Tél. 49 92 81
Télex PUBOF LU 1324 b
Fax 48 85 73/48 68 17
CC bancaire BIL 8-109/6003/700

Prix au Luxembourg, TVA exclue

| | ECU |
|-------------------------------------|-----|
| Supplément | 9 |
| <i>Abonnement</i> | |
| Europe sociale (revue générale) | 50 |
| Europe sociale (et les suppléments) | 100 |



OFFICE DES PUBLICATIONS OFFICIELLES
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES
2985 Luxembourg

ISBN 92-826-4014-0



9 789282 640142 >